

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen 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

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om produktion av social- och hälso-tjänster

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) 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 i fråga om de bestämmelser som gäller finansieringen av landskapen och vissa andra bestämmelser

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) 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 i fråga om de bestämmelser som gäller Ålands finansiella ställning

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen 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): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk (RP 47/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om produktion av social- och hälso-tjänster (RP 52/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) 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 i fråga om de bestämmelser som gäller finansieringen av landskapen och vissa andra bestämmelser (RP 57/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) 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 i fråga om de bestämmelser som gäller Ålands finansiella ställning (RP 71/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Päivi Sillanaukee, social- och hälsovårdsministeriet
- understatssekreterare Tuomas Pöysti, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Päivi Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Anne Arvonen, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande expert Eeva Nykänen, social- och hälsovårdsministeriet
- förvaltnings- och utvecklingsdirektör, överdirektör Helena Tarkka, finansministeriet
- regeringsråd, enhetschef Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marja Isomäki, finansministeriet
- lagstiftningsråd Minna-Marja Jokinen, finansministeriet
- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- finansråd Jani Pitkäniemi, finansministeriet
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- regeringsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- budgetråd Virpi Vuorinen, finansministeriet
- finanssekreterare Filip Kjellberg, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Timo Annala, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Noora Heinonen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Ville Salonen, finansministeriet
- valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- språkrättsråd Corinna Tammenmaa, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Niklas Wilhelmsson, justitieministeriet

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

- bedömningsråd, ED Antti Moisio, Rådet för bedömning av lagstiftningen
- avdelningschef Maija Salo, justitiekanslersämbetet
- justitieråd Ilkka Rautio, högsta domstolen
- tf. justitieråd Petri Helander, högsta förvaltningsdomstolen
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Jaana Hemminki, Helsingfors förvaltningsdomstol
- tf. juristsekreterare Kalle Varis, sametinget
- folktingssekreterare Markus Österlund, Svenska Finlands folkting
- sakkunnig i förvaltningsfrågor Erik Munsterhjelm, Svenska Finlands folkting
- direktör Markku Pekurinen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ledande expert Päivi Hämäläinen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ledande expert Eeva Nykänen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- verkställande direktör Heikki Niemeläinen, Kommunernas garanticentral
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund
- chefsjurist Kirsi Mononen, Finlands Kommunförbund
- lantråd Katrin Sjögren, Ålands landskapsregering
- social- och hälsovårdsminister Wille Valve, Ålands landskapsregering
- finansminister Mats Perämaa, Ålands landskapsregering
- förvaltnings- och utvecklingschef Dan E Eriksson, Ålands landskapsregering
- finanschef Conny Nyholm, Ålands landskapsregering
- specialutredare/jurist Niclas Slotte, Ålands landskapsregering
- professor (emeritus) Pentti Arajärvi
- professor Mats Brommels
- professor Mikael Hidén
- professor Heikki Hiilamo
- professor Raija Huhtanen
- professor (emeritus) Jussi Huttunen
- professor Ida Koivisto
- professor Toomas Kotkas
- professor (emeritus) Heikki Kulla
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor (emerita) Eija Mäkinen
- professor (emeritus) Matti Niemivuo
- professor Tuomas Ojanen
- juris licentiat Sten Palmgren
- professor Anneli Pohjola
- professor Pauli Rautiainen
- biträdande professor Janne Salminen
- professor Jukka Snell
- professor Markku Suksi
- minister Lauri Tarasti
- medicine doktor, docent Juha Teperi
- professor Kaarlo Tuori
- akademiforskare, universitetslektor Hanna Wass
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- statsrådet
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- Finlands Dövas Förbund rf
- professor Kimmo Grönlund
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Lasse Lehtonen
- landshövding Peter Lindbäck.

PROPOSITIONERNA

I proposition RP 15/2017 rd föreslås att det stiftas en landskapslag, en lag om ordnande av social- och hälsovård och en gemensam lag om införande av dessa. I propositionen ingår dessutom de ändringar som landskaps- och social- och hälsovårdsreformen förutsätter i den övriga lagstiftningen. Propositionen innehåller i enlighet med detta ett förslag till lag om landskapens finansiering och förslag till ändring av lagstiftningen om kommunernas finansiering, skattelagstiftningen, lagstiftningen om landskapens och kommunernas personal samt vissa lagar som gäller den allmänna förvaltningen.

I proposition RP 47/2017 rd föreslås en lag om kundens valfrihet inom social och hälsovården. Vidare föreslås att lagen om statens revisionsverk ändras.

I proposition RP 52/2017 rd föreslås det att det stiftas en lag om produktion av social- och hälso-tjänster.

I proposition RP 57/2017 rd föreslår regeringen att regeringens proposition till riksdagen 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), som lämnades till riksdagen den 2 mars 2017, kompletteras genom att man kompletterar den föreslagna lagen om landskapens finansiering, lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet och ändrar lagen om offentlig upphandling och koncession.

I proposition RP 71/2017 rd föreslås det att regeringens proposition till riksdagen 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), som lämnades till riksdagen den 2 mars 2017, ska kompletteras.

Avsikten är att de landskap som föreslås i proposition RP 15/2017 rd ska inrättas så snart som möjligt efter det att lagarna har antagits och stadfästs. Organiseringen av verksamheten och personal- och egendomsöverföringarna bereds inledningsvis av landskapens temporära förvaltning. När det landskapsfullmäktige som valts efter landskapsvalet inlett sin verksamhet sköts beredningen av landskapen. Beredningen sker i samråd med kommunerna och samkommunerna så att ansvaret för att ordna social- och hälsovård samt andra särskilt föreskrivna tjänster och uppgifter överförs på landskapen från ingången av 2019.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

I proposition RP 47/2017 rd föreslås en lag om kundens valfrihet inom social och hälsovården. Lagen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2019. Lagens 37—51, 77, 78, 81—83 och 85—95 § avses dock träda i kraft den 1 oktober 2017. Lagen om ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk är avsedd att träda i kraft den 1 juli 2017.

Den i proposition RP 52/2017 rd föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

I proposition RP 57/2017 rd ingår inget avsnitt där de i propositionen ingående lagförslagen bedöms med avseende på grundlagen. I de övriga propositionerna görs det i motiven till lagstiftningsordningen en omfattande bedömning av lagförslagen med avseende på flera av bestämmelserna i grundlagen och vissa internationella förpliktelser.

I motiven till lagstiftningsordningen i propositionerna anser regeringen att lagförslagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser ändå att det är befogat att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionerna RP 15/2017 rd, RP 47/2017 rd, RP 52/2017 rd och RP 71/2017 rd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

1. Inledning

1.1 Föremålet för utlåtandet

Riksdagens plenum har remitterat följande propositioner till grundlagsutskottet för behandling:

- Regeringens proposition till riksdagen 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)
- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk (RP 47/2017 rd)
- Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om produktion av social- och hälsovårstjänster (RP 52/2017 rd)
- Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) 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 i fråga om de bestämmelser som gäller finansieringen av landskapen och vissa andra bestämmelser (RP 57/2017 rd)
- Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) 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 i fråga om de bestämmelser som gäller Ålands finansiella ställning (RP 71/2017 rd).

Regeringens propositioner bildar en rättslig helhet som gäller samma sak. För att kunna utföra sin uppgift enligt grundlagens 74 § på behörigt sätt har grundlagsutskottet beslutat att sambehandla

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

ärendena med stöd av 34 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning och lämna ett gemensamt utlåtande om propositionerna till social- och hälsovårdsutskottet.

I det följande kallas regeringens proposition RP 15/2017 rd huvudsakligen propositionen om landskaps- och vårdreformen, propositionen RP 47/2017 rd valfrihetspropositionen, propositionen RP 52/2017 rd tjänsteproducentpropositionen, propositionen RP 57/2017 rd den kompletterande propositionen om finansieringen och propositionen RP 71/2017 rd propositionen om Åland. För att undvika oklarheter har utskottet skrivit separata förslag till beslut för varje proposition i slutet av sitt utlåtande.

1.2 Huvuddragen i propositionerna

Regeringen föreslår i propositionerna att en ny landskapssjälvstyrelse införs i Finland och att det görs en genomgripande reform av systemet för social- och hälsovårdstjänster, vilka i dag hör till kommunernas organiseringsansvar. Regeringen föreslår också att det stiftas en ny lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården. Målet är att minska hälso- och välfärdsskillnaderna och förbättra tjänsternas jämlikhet, tillgången till tjänster och tjänsternas verkningsfullhet samt stävja kostnadsökningen inom den offentliga social- och hälsovården med ca 3 miljarder euro före 2030 (propositionen om landskaps- och vårdreformen, s. 160—163).

Enligt propositionen om landskaps- och vårdreformen ska det inrättas 18 landskap i Finland. I 6 § i förslaget till landskapslag föreskrivs det att landskapet ska sköta de uppgifter som åligger det enligt lag, inom de 31 uppgiftsområden som anges i bestämmelsen. Den mest betydande av dessa är organiseringsansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna (nedan också vårdtjänsterna). Enligt 17 § i förslaget till landskapslag är landskapsfullmäktige landskapets högsta organ. Landskapsfullmäktige utses av invånarna i landskapet genom val. I lagen föreskrivs det dessutom om andra påverkningsmöjligheter för invånarna. Landskapslagens bestämmelser om landskapens förvaltning och ekonomi stämmer i stor utsträckning överens med motsvarande bestämmelser i kommunallagen. Bestämmelserna i landskapslagen är allmänna och överlåter åt landskapsfullmäktige att närmare besluta om landskapets organisationsstruktur.

I förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård (lagförslag 2) föreskrivs det att en del av tjänsterna inom social- och hälsovården kan samlas till större helheter genom förordning av statsrådet (11 §). Dessutom ska landskapen i sin egen verksamhet skilja åt ordnandet av social- och hälsovård och produktionen av tjänster (22 §). I 52 § i förslaget till valfrihetslag sägs det för sin del att landskapens affärsverk inte själva får producera direktvalstjänster eller tjänster som tillhandahålls mot kundsedel. I fråga om dessa tjänster har landskapen bolagiseringsskyldighet.

Utifrån 3 kap. i förslaget till landskapslag och 4 kap. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård består statens styrning i förhållande till landskapen av flera olika åtgärder, och den kan anses vara relativt stark. Styrmedel är ministeriets allmänna styrning, övervakning och uppföljning av verksamheten och ekonomin, statens och landskapens utvärderings- och förhandlingsförfaranden i anslutning till beredningen av statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna samt beslut om landskapens finansiering utifrån dessa förfaranden. Enligt 12 § i förslaget till landskapslag ska statsrådet också i samband med planen för de offentliga finanserna besluta om en gemensam investeringsplan för landskapen. Lagförslagen innehåller dessutom ett stort antal

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

bemyndiganden att utfärda förordning, vilka ger statsrådet eller ministerierna makt att styra över beslutsfattandet i landskapen.

Det centrala syftet med regleringshelheten är att främja social- och hälsovårdskundernas möjligheter att välja tjänsteproducent och förbättra tillgången till tjänster samt tjänstekvaliteten. Den föreslagna lagen om kundens valfrihet inom social och hälsovården (förslaget till valfrihetslag, valfrihetslagen) innehåller bestämmelser om innehållet i kundens valfrihet (allmänna bestämmelser i lagens 2 kap., närmare bestämmelser för olika tjänster i 3—6 kap.), rådgivning och handledning om användningen av valfrihet och samordning av tjänster (7 kap.), godkännande av tjänsteproducenter samt avtalsförfaranden (8 kap.), tjänsteproduktion och tjänsteproducenternas skyldigheter (9 kap.), ersättningar till tjänsteproducenter (10 kap.), informationshantering och tillsyn (11 kap.) samt hur valfrihetsmodellen ska införas (12 kap.). Valfriheten som grundläggande utgångspunkt i social- och hälsovården betyder i praktiken att kunden har rätt att välja tjänsteproducent och dess verksamhetsställe samt yrkesutbildad person eller multiprofessionell grupp yrkesutbildade personer som tillhandahåller tjänster (4 § i förslaget till valfrihetslag).

I tjänsteproducentpropositionen föreslås det att det stiftas en lag om produktion av social- och hälso-tjänster (förslaget till tjänsteproducentlag). Den viktigaste principiella ändringen i lagförslaget anknyter till att bestämmelserna om verksamhetsförutsättningarna och registreringen för offentliga och privata tjänsteproducenter förenhetligas.

1.3 Konstitutionell betydelse

Den helhet som regeringens propositioner utgör ska bedömas i synnerhet utifrån de sociala rättigheter och andra grundläggande rättigheter som föreskrivs i 19 § i grundlagen och den jämlikhet i fråga om dessa rättigheter som förutsätts i 6 § i grundlagen, självstyrelsen för kommuninvånare enligt 121 § i grundlagen, genomförandet av självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner enligt 121 § 4 mom. i grundlagen och överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen. Dessutom är också många andra av grundlagens bestämmelser av relevans.

I 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det att det allmänna enligt vad som närmare bestäms genom lag ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Grundlagsutskottet har konstaterat att det med avseende på systemet med de grundläggande rättigheterna finns vägande skäl för en revidering av social- och hälsovårdstjänsterna. Dessa skäl anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och talar för att ansvaret för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster läggs över på aktörer som är större än de enskilda kommunerna (se GrUU 30/2016 rd, s. 3, GrUU 75/2014 rd, s. 2 och GrUU 67/2014 rd, s. 3—4). Utskottet har också konstaterat att de förändringsfaktorer som påverkar finansieringsbasen för de offentliga finanserna, såsom förändringen av befolkningsstrukturen, förutsätter effektiva åtgärder för att i framtiden trygga bland annat den grundläggande rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen (se GrUU 63/2016 rd, s. 2—3 och GrUU 20/2013 rd, s. 3/II).

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. När det gäller den kommunala självstyrelsen har grundlagsutskottet i sin praxis lagt vikt vid i hur stor utsträckning uppgifter som genom lag ålagts kommunerna överförs på landskapens organ (se t.ex. för finansieringens del GrUU 75/2014 rd och GrUU 67/2014 rd och för uppgifternas del GrUU 65/2002 rd, s. 3).

I 121 § 4 mom. i grundlagen sägs det att om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner bestäms genom lag. I Finland har man inte infört någon allmän landskapssjälvstyrelse, och riksdagen har inte tidigare behandlat sådana förslag. Det finns således inte några ställningstaganden av grundlagsutskottet om de krav som ska ställas på en allmän landskapssjälvstyrelse enligt grundlagens 121 §. Grundlagsutskottet har dock bedömt självstyrelsesystem som införs i ett förvaltningsområde större än en kommun med avseende på grundlagens 121 § 4 och 1 mom. i sina utlåtanden om förvaltningsförsöket i Kajanalund (GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd).

I 124 § i grundlagen sägs det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. I valfrihetspropositionen föreslås det att en omfattande uppgiftshelhet ska överföras från det allmänna till privata social- och hälsocentraler som har formen av aktiebolag eller någon annan privaträttslig sammanslutning. Det handlar om produktion av de direktvalstjänster som anges i 15 § i valfrihetslagen. I förarbetena till grundlagen sägs det att genom ordalydelsen i 124 § betonas det att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska höra till myndigheterna och att dessa uppgifter endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter. Bestämmelsen är således i princip inte avsedd att användas till att lägga ut omfattande förvaltningsuppgifter på aktörer utanför den egentliga myndighetsapparaten (se RP 1/1998 rd, s. 178—179, GrUB 10/1998 rd, s. 33). Hittills har grundlagsutskottets tolkningspraxis gällt överföring av enstaka relativt begränsade förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter (se särsk. GrUU 48/2005 rd, s. 3/I).

De ändringar som regeringen föreslår i propositionerna utsträcker sig till grunderna för den offentligt finansierade social- och hälsovården, och de ändrar på ett fundamentalt sätt ansvaret för att organisera, producera och finansiera social- och hälsovården. De ändrar också på ett väsentligt sätt organisationen inom den offentliga sektorn genom att införa en ny nivå med självstyrande landskap. Det för sin del leder till att den kommunala självstyrelsens betydelse minskar. Förslagen förskjuter också tyngdpunkten inom beskattningen i riktning mot statlig beskattning.

Regeringen betonar på många ställen i motiveringen till propositionerna att det sätt på vilket landskapen förverkligar sitt organiseringsansvar i hög grad är avgörande för att nå målen med reformen och de positiva effekterna i fråga om vårdtjänsterna. Betydelsefulla i detta avseende är också den nationella styrningen av landskapen och digitaliseringen (se t.ex. propositionen om landskaps- och vårdreformen, s. 14). Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att regeringen i motiveringen till propositionerna i hög grad ställer sig tvivlande till om målen kan nås. Det sägs till exempel i valfrihetspropositionen att även om lagförslaget ger landskapet många möjligheter att styra att tjänsteproduktionen utvecklas på ett ändamålsenligt sätt så att de mål som landskapet

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

fastställt och förhållandena i landskapet, till exempel gles bosättning, beaktas, kan skillnaderna i befolknings- och samhällsstrukturen ändå leda till att reformen inte får samma effekter i hela Finland. Regeringen säger att utbudet av tjänster sannolikt ökar i bosättningscentrum, men i glest byggda områden ökar utbudet nödvändigtvis inte i samma utsträckning (valfrihetspropositionen, s. 82).

När grundlagsutskottet bedömer propositionerna som helhet måste utskottet ta ställning till en hur stor osäkerhet om framtiden som är konstitutionellt acceptabel, även om det alltid förekommer en viss osäkerhet i samband med bestämmelser i lag.

I den konstitutionella bedömningen av den nu aktuella reformen handlar det om en både till innehållet och omfattningen ny situation, särskilt i förhållande till grundlagens 19, 121 och 124 §, vilka behandlas ovan. Grundlagsutskottet betonar ändå den utgångspunkten att den konstitutionella bedömningen inte enbart kan grunda sig på ny tolkning när det handlar om en förvaltningsreform av denna storlek där regleringen är betydelsefull för vars och ens grundläggande rättigheter. Tolkningen av konstitutionen och grunderna för tolkningen måste också i den nu aktuella situationen stödja sig på gällande rätt och befintlig rättslig praxis.

1.4 Behandlingen av propositionerna i grundlagsutskottet och avgränsning av utlåtandet

Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter.

Den planerade ikraftträdandetiden för denna helhet är juli 2017. Grundlagsutskottet anser att denna tidtabell är synnerligen problematisk med tanke på grundlagen, särskilt när man beaktar reformens betydelse. Det handlar om avgöranden på systemnivå inom förvaltningen med väsentlig påverkan på utövandet av de grundläggande rättigheterna. Mot bakgrund av detta anser utskottet att det är viktigt att man alltid reserverar tillräckligt med tid för riksdagsbehandlingen av förslag.

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt regeringens proposition med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården (se RP 324/2014 rd och GrUU 67/2014 rd). Målet med den reglering som föreslogs då var en grundlig reform av systemet för social- och hälsovårdstjänster. Utgångspunkten för reformen var att främja och upprätthålla välfärden och hälsan och minska skillnaderna i välfärd och hälsa mellan befolkningsgrupperna. Regleringen skulle garantera rätten till social- och hälsovård av god kvalitet. Ett ytterligare syfte var att trygga finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna på längre sikt. Utskottet ansåg att både det sätt på vilket förvaltningen skulle ordnas enligt förslaget och den föreslagna finansieringsmodellens konsekvenser för kommunerna och kommuninvånarna var problematiska med hänsyn till grundlagen.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslog med anledning av grundlagsutskottets utlåtande att propositionens bestämmelser om kommunernas finansieringsansvar skulle ändras. Utskottet föreslog också en ändring av bestämmelserna så att en del av finansieringen skulle fastställas på ett sätt som avvek från lagen om ordnandet av social- och hälsovården. Syftet med social- och hälsovårdsutskottets ändringsförslag var att genomföra reformen av social- och hälsovården på ett

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

grundlagsenligt sätt. Grundlagsutskottet ansåg att detta syfte inte uppnåddes (GrUU 75/2014 rd). Utskottet sade att social- och hälsovårdsutskottets lagförslag och motiven till dem inte bildade ett tillräckligt underlag för en behörig konstitutionell bedömning av de väsentliga ändringar som föreslogs i den ursprungliga propositionen, med hänsyn till grundlagens bestämmelser om lagstiftningsförfarandet, principerna för god lagberedning och det aktuella lagstiftningspaketets vittgående betydelse. Enligt utskottet hade lagförslagen kunnat behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar om demokratin i den föreslagna förvaltningsmodellen och kommunernas finansieringsansvar samt det regelverk som dessa bildade hade beaktats på behörigt sätt.

I samband med behandlingen av de ovannämnda utlåtandena hörde grundlagsutskottet ett stort antal sakkunniga. Utskottet hörde vid sidan av de sedvanliga statsförfattningsexperterna också särskilt experter inom social- och hälsovården. Vid riksmötet 2014 behandlade utskottet dessa utlåtanden vid sammanlagt 28 möten under perioden 9.12.2014—5.3.2015. Propositionen förföll i valperiodens slut.

Den nu aktuella propositionen om landskaps- och vårdreformen remitterades till grundlagsutskottet för utlåtande onsdagen den 8 mars 2017 (PeVP 15/2017 vp, § 5). Utskottet började behandla valfrihetspropositionen den 11 maj 2017 (PeVP 41/2017 vp, § 6) och tjänsteproducentpropositionen den 18 maj 2017 (PeVP 45/2017 vp, § 4). Regeringen har dessutom överlämnat två kompletterande propositioner (RP 57/2017 rd och RP 71/2017 rd). Som det sägs ovan har utskottet sambehandlat de propositionerna som ett riksdagsärende, och efter behandlingen ger utskottet ett gemensamt utlåtande med anledning av dem (GrUU 26/2017 rd).

De propositioner som nu ska bedömas utgör synnerligen omfattande helheter. Antalet sidor uppgår till sammanlagt 1 493, och propositionerna innehåller 41 lagförslag med sammanlagt 748 paragrafer. Dessutom har statsrådet under behandlingen av ärendet lämnat grundlagsutskottet underlag för utfrågningar och ytterligare information som utskottet begärt. Det materialet omfattar flera hundra sidor. Utskottet har vid två tillfällen begärt information av statsrådet enligt 47 § 2 mom. i grundlagen om aspekter som gällt grundlagsenligheten av propositionerna som helhet.

Grundlagsutskottet menade i sin begäran den 23 maj 2017 att det är statsrådets skyldighet att i enlighet med grundlagens 47 § 2 mom. ge grundlagsutskottet en heltäckande bedömning av de sammantagna konsekvenserna av de olika propositionerna med avseende på grundlagen (PeVP 47/2017 vp, § 5).

Genom sitt beslut den 24 maj 2017 översände grundlagsutskottet en bedömning som utskottet hade fått om de åtgärder som genomförandet av vård- och landskapsreformen förutsätter och tidtabellen för dem till statsrådet. Utskottet sade då också att det är statsrådets skyldighet att i enlighet med grundlagens 47 § 2 mom. ge grundlagsutskottet en utredning om vilka åtgärder statsrådet anser att genomförandet av reformen kräver och en uppskattning av tidtabellen för dessa åtgärder (se PeVP 48/2017 vp, § 3).

Grundlagsutskottet beredde sig på behörigt sätt på en grundlig behandling av frågan, eftersom sakens betydelse och omfattningen av propositionerna krävde det. Utskottet har organiserat sin verksamhet så att man kan trygga behandlingen av propositionerna på så sätt att det första land-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

skapsvalet kan förrättas i samband med presidentvalet 2018, i enlighet med regeringens mål (propositionen om landskaps- och vårdreformen, s. 644).

Under behandlingen av ärendet har grundlagsutskottet hört tiotals sakkunniga. Dessa nämns i början av utlåtandet. Utskottet har hört universitetsforskare som specialiserat sig på statsförfattningsrätt samt ett stort antal experter inom social- och hälsovård. I början av behandlingen framställde utskottet en begäran till både social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet om att tjänstemän från ministerierna skulle närvara vid utskottets möten alltid när andra personer hörs i utskottet i frågan. Meningen var att ge ministerierna möjlighet att genast bemöta de synpunkter som de sakkunniga framförde i sina utlåtanden.

Utskottet har behandlat frågan vid nästan 60 möten och ordnat 34 sakkunnigutfrågningar under tiden 8.3.2017—29.6.2017. En del av utfrågningarna har koncentrerat sig på särskilda frågeställningar, och i samband med dem har utskottet gett de sakkunniga preciserade frågor som underlag för deras ställningstaganden. Dessa tematiska utfrågningar har gällt bland annat propositionernas förhållande till grundlagens bestämmelser om självstyrelse, Ålands självstyrelse, de språkliga rättigheterna och rättssäkerheten. I samband med dessa utfrågningar har de sakkunniga gett in flera hundra sidor skriftliga utlåtanden, som nu när behandlingen upphör blir offentliga och publiceras på riksdagens webbsidor vid sidan av det övriga materialet. De frågor som ställdes till de sakkunniga i samband med de tematiska utfrågningarna finns dokumenterade i dessa offentliga utlåtanden.

Ställningstagandena till beredningshandlingar enligt grundlagens 74 §, som gäller grundlagsutskottets uppgift (RP 1/1998 rd, s. 95/I och 127/II), motsvarar den praxis som gällde redan när paragrafen stiftades, dvs. att grundlagsutskottets utlåtanden i frågor som gäller grundlagen och de mänskliga rättigheterna anses vara bindande i riksdagsbehandlingen olika faser (GrUB 10/1998 rd, s. 22/I). Utskottet framhåller ändå att utskottets utlåtanden har betydelse även vid tillämpningen och tolkningen av en lag. I motiveringen till grundlagens 106 § sägs det att det är klart att en konflikt mellan tillämpningen av en lag och grundlagen inte kan anses uppenbar, om grundlagsutskottet har tagit ställning till den när lagen stiftades och ansett att någon konflikt inte föreligger (RP 1/1998 rd, s. 164/II).

Grundlagsutskottet anser att dess konstitutionella uppdrag enligt grundlagens 74 § i denna fas av behandlingen tryggas på behörigt sätt genom att utskottet ger ett utlåtande där det koncentrerar sig på de väsentligaste konstitutionella frågeställningarna i lagförslagen. Utskottet anser inte att det är någon mening att bedöma alla detaljer i regleringen i ett läge där det krävs väsentliga ändringar i regleringens grundläggande struktur och eventuellt ett stort antal detaljändringar i propositionerna för att lagförslagen ska stämma överens med grundlagen och därmed kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning. I det här utlåtandet kan utskottet således inte anses ha gjort några andra ställningstaganden om lagförslagens förhållande till grundlagen med relevans för framtida tillämpningssituationer än de som explicit framgår av utlåtandet.

Grundlagsutskottet anser att det är klart att det framöver krävs uttrycklig medverkan av utskottet för att propositionerna ska kunna godkännas. Utskottet anför nedan på ett för lagstiftaren bindande sätt att det vid den fortsatta beredningen av propositionspaketet ska reserveras tillräckligt med tid för att göra de ändringar i propositionerna som utskottet förutsätter i detta utlåtande.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

2. Grundlagstryggade former av självstyrelse

2.1 De grundläggande lösningarna i propositionerna och utgångspunkterna för bedömningen

Enligt 1 § i lagen om landskapsindelning (lagförslag 5) i propositionen om landskaps- och vårdreformen är Finland indelat i landskap som är självstyrande i enlighet med landskapslagen (lagförslag 1). I landskapslagens 2 § föreskrivs det att ett landskap är ett offentligt samfund som är självstyrande på sitt område enligt vad som föreskrivs i den lagen.

När det gäller de landskap som föreslås bli inrättade handlar det om självstyrelse på större områden än kommuner enligt 121 § 4 mom. i grundlagen. Ett landskap är ett offentligt samfund med verksamhet inom många områden. Enligt 6 § i förslaget till landskapslag har ett landskap allt som allt 31 olika uppgiftsområden. Från ekonomisk synpunkt är social- och hälsovården den viktigaste sektorn i landskapet. Den står för ca 17,4 miljarder euro av kostnaderna för de uppgifter som överförs till landskapen (se t.ex. propositionen om landskaps- och vårdreformen, s. 170, 191, 234 och 238). Helhetsfinansieringen av landskapens övriga uppgifter uppskattas till ca 3,96 miljarder euro beräknat enligt 2017 års nivå. Av det beloppet ska landskapsfullmäktige rikta ca 1,04 miljarder euro till landskapens framtida allmänna finansiering och 2,92 miljarder euro anvisas landskapen i statsbudgeten för särskilda ändamål (se den kompletterande propositionen om finansieringen, s. 4 och 9).

Reformen innebär att en betydande del av kommunernas lagstadgade uppgifter överförs till landskapen. Reformen och i synnerhet överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovård från kommunerna till landskapen har mycket stora konsekvenser för kommunernas verksamhet och ekonomi. Samtidigt som kommunernas inkomster och driftsutgifter minskar till inemot hälften jämfört med nuläget, hålls under- och överskotten samt skulderna i kommunernas balansräkningar i praktiken oförändrade. De uppgifter som överförs på landskapets organiseringsansvar har utgjort i genomsnitt 57 procent av kommunernas driftsutgifter (propositionen om landskaps- och vårdreformen, s. 245).

Grundlagsutskottet anser att de frågor som ska avgöras i den konstitutionella bedömningen av lagförslagen hänför sig till två aspekter som har ett rättsligt samband med varandra. Frågan är för det första om regleringen som helhet minskar kommuninvånarnas självstyrelse på ett sätt som strider mot 121 § 1—3 mom. i grundlagen och för det andra om den självstyrelse som landskapen föreslås få är tillräcklig enligt samma paragrafs 4 mom. Den första frågeställningen är omvänd till hur utskottet i allmänhet i sin praxis har bedömt kommunernas uppgifter med avseende på självstyrelsen. Normalt har det handlat om att öka kommunernas uppgifter och om finansieringsprincipen, medan det nu på samma sätt som när det gällde det föregående vårdreformförslaget (se GrUU 75/2014 rd och GrUU 67/2014 rd) är fråga om hur ett förslag om att frånta kommunerna en betydande del av deras uppgifter förhåller sig till grundlagen. En annan fråga som på ett väsentligt sätt hänför sig till landskapssjälvstyrelsen och till grundlagens 121 § 4 mom. är huruvida den rätt till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagens 19 § 3 mom. kan motivera att man begränsar landskapens självstyrelse genom den starka statliga styrningen i den nu aktuella stora reformen.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

2.2 Den kommunala självstyrelsen

Grundlagens bestämmelser och grundlagsutskottets praxis

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelsen grundar sig på grundlagsutskottets praxis från regeringsformens tider att med den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen avses att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. I självstyrelsen ingår bland annat kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175/II). Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 20/2013 rd, s.6/II, GrUU 22/2006 rd, s. 2/I, GrUU 65/2002 rd, s. 2—3, och GrUU 31/1996 rd, s. 1/II).

Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas enligt grundlagens 121 § 2 mom. genom lag. Syftet med bestämmelsen är att eliminera möjligheten att ålägga kommunerna nya uppgifter genom författningar på lägre nivå än lag. Enligt förarbetena till grundlagen är det förenligt med kommuninvånarnas självstyrelse att kommunen själv ska kunna besluta om uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen och att kommunen i övrigt kan tilldelas uppgifter endast genom lag (RP 1/1998 rd, s. 176).

Enligt grundlagens 121 § 3 mom. har kommunerna beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. I förarbetena till bestämmelsen sägs det att i enlighet med de grundläggande utgångspunkterna för den kommunala självstyrelsen ska det genom lag bestämmas om grunderna för hur skatten bestäms och inte om skattens storlek på det sätt som förutsätts i grundlagens 81 § i fråga om statsskatt. Kommunerna har således rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag (RP 1/1998 rd, s. 176). I samband med att grundlagen stiftades påpekade grundlagsutskottet att kommunerna inte kan ha någon beskattningsrätt oberoende av lag och ansåg att lagstiftaren har befogenhet att föreskriva mera ingående om kommunernas beskattningsrätt (GrUB 10/1998 rd, s. 33/I). Substansen i kommunernas beskattningsrätt är i utskottets praxis i dag att den ska spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi (se GrUU 67/2014 rd, s. 10, och GrUU 16/2014 rd, s. 2—3).

Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, ska det i enlighet med finansieringsprincipen samtidigt ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har ansett att finansiella uppgifter 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). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, där det sägs att de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har i sin praxis som gäller statsandelssystemet ansett att det med tanke på finansieringsprincipen som tryggas i grundlagen inte räcker att bedöma hur den förverkligas på hela den kommunala sektorns nivå, ef-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

tersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska således bedömas också med tanke på situationen i enskilda kommuner (se t.ex. GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3/II).

Förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen: uppgifter och beskattning

Enligt den gällande lagstiftningen ansvarar kommunerna för att ordna social- och hälsovård. Enligt 9 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska landskapen ha organiseringsansvaret för social- och hälsovården. I lagförslagets 22 § 2 mom. sägs det att kommuner, samkommuner och deras dottersammanslutningar samt stiftelser där de har bestämmande inflytande inte får producera social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapens organiseringsansvar. Det handlar alltså inte bara om att frånta kommunen en lagstadgad uppgift utan också om att förbjuda kommunen att producera vårdtjänster. Enligt 42 § i den införandelag som ingår i propositionen om landskaps- och vårdreformen (lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet, lagförslag 3) ska kommunfullmäktige bestämma inkomstskattesatsen för 2019 så att den är inkomstskattesatsen för 2018 minskad med 12,47 procentenheter. Bestämmelserna ovan innebär begränsningar i kommunernas rätt att bedriva vissa typer av verksamhet och i deras rätt att besluta om sin ekonomi.

Överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovård och andra uppgifter från kommunerna till landskapen har mycket stora konsekvenser för kommunernas verksamhet och ekonomi. Regeringen bedömer i motiveringen till propositionen att de kostnader som överförs från kommunerna till landskapen uppgår till sammanlagt ca 17,42 miljarder euro. Av kommunernas inkomster överförs 17,46 miljarder euro till landskapen (propositionen om landskaps- och vårdreformen, s. 248). I motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 688) sägs det att de uppgifter som föreslås bli överförda har ålagts kommunerna genom lag, och de kan således också fråntas kommunerna genom lagändringar och att propositionen därför inte till denna del står i strid med den kommunala självstyrelsen enligt grundlagen. Grundlagsutskottet är ändå av den uppfattningen att en överföring av uppgifter i den föreslagna storleksklassen kräver en mer ingående granskning.

Den föreslagna överföringen av uppgifter från kommunerna till landskapen är en till sina konsekvenser så pass omfattande reform att man måste säkerställa att den inte ändrar kommunernas konstitutionella roll som organ som grundar sig på självstyrelse för kommuninvånarna. Enligt utskottet är exempelvis en situation där kommunernas uppgifter minskar så att de bara utsträcker sig till kommunens så kallade allmänna kompetens inte oproblematisk med avseende på principen om kommunal självstyrelse. När det gäller den kommunala självstyrelsen har grundlagsutskottet i sin praxis lagt vikt vid i hur stor utsträckning uppgifter som genom lag ålagts kommunerna överförs på landskapens organ (se t.ex. GrUU 65/2002 rd, s. 3). Utskottet har till exempel gjort den bedömningen att 2014 års proposition med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården var av exceptionell omfattning och att den då föreslagna överföringen av uppgifter och ansvar till samkommuner därför redan i sig innebar en betydande begränsning i kommunernas självstyrelse (GrUU 67/2014 rd, s. 6/II). Med beaktande av bestämmelserna i grundlagens 121 § och utskottets praxis om dem är det således inte möjligt att helt fritt överföra uppgifter från kommunerna till landskapen.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

I 121 § i grundlagen sägs det att Finland är indelat i kommuner. Enligt grundlagsutskottets mening uttrycker bestämmelsen utöver skyddet för självstyrelsen också lagstiftarens syfte att den finländska förvaltningen under centralförvaltningen i väsentlig grad ska grunda sig på kommuner och kommunalt självstyre (se också RP 1/1998 rd, s. 175). Utskottet anser att det följer av grundlagens 121 § att en självstyrelse på landskapsnivå inte helt kan ersätta den kommunala självstyrelsen. Det betyder att när man genom vanlig lag föreskriver om landskapens självstyrelse måste man på grund av 121 § i grundlagen se till att detta inte omintetgör den kommunala självstyrelsen eller väsentligt minskar dess betydelse.

Grundlagsutskottet konstaterade vid riksmötet 2014 att ett tänkbart alternativ för att ordna social- och hälsovården med avseende på grundlagen vore att överföra uppgifterna från kommunerna till större självstyrelseområden än kommuner som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. I de områdena skulle demokratin förverkligas genom val, och de skulle dessutom ha beskattningsrätt (se GrUU 67/2014 rd, s. 8). Utskottet anser också nu att en överföring av uppgiften att ordna och producera social- och hälsovård från kommunerna inte innebär en så avgörande minskning av kommunernas uppgifter att det i sig skulle strida mot det grundlagsenliga skyddet för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna kommer fortfarande att ha kvar betydande uppgifter, bland annat uppgiften att främja kommuninvånarnas välmående och hälsa och idrotts- och kulturtjänsterna i samband med detta samt småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, planläggningen och näringspolitiken. Kommunerna kommer också att utifrån sin självstyrelse ha kvar rätten att åta sig också andra än lagstadgade uppgifter, med undantag av att producera social- och hälsovård, vilket de nu uttryckligen förbjuds att göra. Det är också av betydelse att det kan läggas fram vägande skäl för den föreslagna överföringen av uppgifter vilka framför allt anknyter till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna (se också GrUU 67/2014 rd, s. 6/II).

Enligt 42 § i förslaget till införandelag ska kommunfullmäktige bestämma inkomstskattesatsen för 2019 så att den är inkomstskattesatsen för 2018 minskad med 12,47 procentenheter. Det betyder att inkomstskattesatsen för kommunerna för 2019 delvis bestäms direkt utifrån lagen. Som det sägs i motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen (s. 688—691) innebär regleringen en ny typ av restriktion för kommunernas beskattningsrätt och kan i princip anses stå i strid med kommunernas grundlagstryggade beskattningsrätt.

Enligt grundlagsutskottet är propositionen inte förenlig med ordalydelsen i grundlagens 121 § 3 mom. och det som sägs i förarbetena, dvs. att kommunerna har rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag, eftersom kommunfullmäktige inte har någon prövningsrätt alls i saken. Å andra sidan har grundlagsutskottet påpekat att kommunerna inte kan ha någon beskattningsrätt oberoende av lag och ansett att lagstiftaren har befogenhet att föreskriva mera ingående om kommunernas beskattningsrätt (GrUB 10/1998 rd, s. 33/I). I princip hör det helt klart till området för lagstiftningen att lagstifta om skatter. Detta gäller regleringen av de olika elementen i skattebördan, som skattebasen, skattesatsen och skattelättnader samt regleringen av beskattningsförfarandet (GrUU 51/2005 rd, s. 2/I). Lagstiftaren ska svara för den allmänna utvecklingen av skattesystemet, som beslut om att införa nya beskattningsobjekt och skärpa beskattningen. Å andra sidan begränsas lagstiftarens befogenhet i vissa fall t.ex. av de grundläggande fri- och rättigheterna och den kommunala självstyrelsen (se GrUU 67/2014 rd, s. 12 och GrUU 41/2002 rd, s. 2/II). Utskottet ansåg till exempel inte att ett lagförslag genom vilket kom-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

munernas rätt att bestämma om nivån på fastighetsskattesatsen begränsades stod i strid med grundlagens 121 § (GrUU 51/2005 rd).

Utskottet anser att det är betydelsefullt att utgångsnivån för skattesatsen för 2019 är de skattesatser för 2018 som kommunerna bestämt hösten 2017. Det är också relevant att begränsningen görs i de skattskyldigas intresse. Syftet med förslaget är att hindra att beskattningsnivån allmänt stiger till följd av att statsskatten måste höjas för att kommunernas uppgifter överförs till landskapen och börjar omfattas av statlig finansiering. I motiveringen hänvisar regeringen också till den planerade reformen av systemet med statsandel för basservice och säger att man genom den reformen kan säkerställa att finansieringsprincipen för kommunerna genomförs i samband med reformen (s. 690).

Trots att den lagstadgade sänkningen av kommunernas inkomstskattesatser för viss tid begränsar kommunernas beskattningsrätt, finns det vägande skäl för arrangemanget, på det sätt som konstateras ovan. Dessa skäl hänför sig i sista hand till att begränsningen genomförs under en övergångstid i samband med en stor förvaltningsreform som har samband med att trygga grundlagens 19 § (se också GrUU 51/2005 rd, s. 2—3). Utskottet anser att 42 § i införandelagen i den nu aktuella synnerligen extrema situationen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning oberoende av grundlagens 121 § 3 mom.

Arrangemang som gäller kommunernas egendom

I 4 kap. i förslaget till införandelag regleras betydande egendomsarrangemang där stora delar av kommunernas egendom övergår i landskapens besittning eller ägo.

Enligt 20 § 1 mom. i förslaget till införandelag övergår de lokaler som används inom den primärvård, den specialiserade sjukvård, det socialväsande och det räddningsväsande som kommunen ordnar i landskapets besittning den 1 januari 2019, om inte landskapet och kommunen kommer överens om något annat. Ett hyresavtal om besittning av lokaler gäller enligt 2 mom. i tre år. Den lösa egendom, de rättigheter som gäller ägande, besittning och bruk av den lösa egendomen samt de immateriella rättigheter och tillstånd som hör till den verksamhet som omfattas av landskapets organiseringsansvar övergår enligt förslagets 21 § till landskapen den 1 januari 2019.

Enligt 23 § i förslaget till införandelag ska kommunen senast den 31 december 2017 för landskapet lägga fram en detaljerad sammanställning över de lokaler, den överförda lösa egendom och de avtal som avses i 20—22 § och som används inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet. Enligt 24 § ska landskapsfullmäktige behandla sammanställningen och utifrån den fatta beslut om överföringen av de avtal och den lösa egendom som avses i 20—22 § till landskapet och för att omfattas av dess ansvar. Enligt 25 § har kommunen rätt att överklaga landskapets beslut.

I den föreslagna 31 § sägs det att landskapet ska överföra de fastigheter, de aktier i aktiebolag som berättigar till besittning av fastigheter och de arrendeavtal som kommit i dess ägo samt hyresavtalen för lokalerna till ett servicecenter som ägs av landskapen tillsammans och som bildats för detta ändamål. I 6 kap. i förslaget till införandelag (40—41 §, i den föreslagna 31 § finns det en felaktig hänvisning till införandelagens 5 kap.) och i 16 kap. i landskapslagen finns det bestämmelser om landskapens nationella servicecenter (118—128 §).

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Bestämmelserna innebär att de lokaler för primärvård och socialväsande som kommunerna äger i regel kvarstår i kommunernas ägo efter reformen. Efter en övergångstid kan lokalerna kvarstå i landskapens besittning med stöd av ett hyresavtal, hyras ut eller säljas till sammanslutningar som producerar social- och hälsovårdstjänster inom ramen för valfriheten, eller så kan man helt sluta använda dem för social- och hälsovård.

Enligt konsekvensbedömningen i propositionen om landskaps- och vårdreformen (s. 262—269) kommer det att ske betydande förändringar i fråga om de lokaler i kommunernas ägo som används inom social- och hälsovården i takt med att reformen genomförs. Bedömningen grundar sig på utsikterna inom social- och hälsovården, befolkningsutvecklingen och erfarenheterna av ändringar som gjorts tidigare, exempelvis kommunsammanslagningarna och verksamheten vid sammankommunen för social- och hälsovård i Södra Karelen. Förändringarna beror bland annat på befolkningens stigande medelålder, att befolkningen i arbetsför ålder flyttar till tillväxtcenter, förändringarna i vårdpraxis inom hälso- och sjukvården och förändringarna till följd av digitaliseringen. Det handlar alltså om faktorer som delvis inte beror på överföringen av ansvaret för ordnande av social- och hälsovård.

Enligt motiveringen till propositionen om landskaps- och vårdreformen och uppgifter som grundlagsutskottet fått kommer kommunsektorn efter reformen fortfarande att äga lokaler på ca 6,8 miljoner m² som för närvarande används av social- och hälsovården (s. 89 och 263). Vid beredningen har man försökt bedöma hur riskerna för kommunalt ägda fastigheter inom social- och hälsovården fördelar sig och hur stor ekonomisk belastning riskerna eventuellt kan medföra för kommunerna om den realiserar. Enligt uppgift kommer ca 20 procent av lokalerna i fråga efter ett tag inte längre att användas för social- och hälsovård.

Störst är risken för att inte hitta något nytt användningsändamål för en fastighet i små glesbygdskommuner med befolkningsförlust i synnerhet om det är fråga om en institutionsservicebyggnad. Den näst största risken drabbar gamla öppenvårdsbyggnader på ett område som har ett tätt servicenät men befolkningsförlust. Den andel fastigheter som med största sannolikhet helt kommer att tas ur bruk och stå oanvända har med hjälp av metoden för avskriven återanskaffningskostnad uppskattats till ett värde av ca 315 miljoner euro och de årliga underhållskostnaderna till ca 3 miljoner euro (propositionen om landskaps- och vårdreformen, s. 268—269). Antalet lokaler som möjligen kommer att stå oanvända och deras andel av kommunens samtliga lokaler kommer sannolikt att variera betydligt mellan olika kommuner. Det aktuella förväntade värdet på de befintliga fastigheterna visar inte direkt storleken på den ekonomiska risken, utan kommunens slutliga risk som påverkar resultatet i bokslutet består av underhållskostnaderna för lokaler som står oanvända, en eventuell återstående investeringsskuld och en icke avskriven anskaffningsutgift i balansräkningen. Av de byggnader som ägs av kommunerna hänför sig enligt tidigare utredningar största delen, dvs. ca 60 procent, till undervisningen och ca 20 procent till lokaler inom social- och hälsovården.

Det är i praktiken omöjligt att ge en detaljerad bedömning av vilka förändringar som kommer att ske i service- och lokalnätet i respektive kommun i framtiden. Inte ens med utredningarnas hjälp kan man exakt säga vilka enskilda kommuner som kommer att beröras av ändringen, eftersom det är landskapet och, i fråga om tjänster som omfattas av den omfattande valfriheten, tjänsteproducenten som fattar de slutliga besluten om servicenätet. Dessutom kan landskapets behov av loka-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

ler minska genom övergången till mångproducentmodellen, och i stället uppstår det lokalbehov inom den privata serviceproduktionen.

De ovannämnda bestämmelserna i införandelagen och de utredningar om som gäller dem är i konstitutionellt hänseende av betydelse med tanke på kommuninvånarnas självstyrelse, som tryggas i grundlagens 121 §. Utgångspunkten vid bedömningen av bestämmelserna bör vara den ståndpunkt som framgår av förarbetena till grundlagen, att man med den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen avser att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 67/2014 rd, s. 5.) Det räcker inte att granska genomförandet av finansieringsprincipen på en övergripande kommunal nivå, utan frågan måste också granskas för de enskilda kommunernas del (se GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3 och GrUU 41/2002 rd, s. 4/I). Den konstitutionella frågeställningen gäller således huruvida överföringen av egendom från kommunerna till landskapen innebär en sådan försämring av kommunernas ekonomiska självstyrelse att den äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning.

Grundlagsutskottet anser att man utifrån de uppgifter som ingår i propositionen och de kompletterande uppgifter som utskottet fått av finansministeriet kan dra den slutsatsen att de föreslagna ändringarna i princip inte på en allmän nivå äventyrar kommunernas förutsättningar för ekonomisk självstyrelse på ett sätt som skulle strida mot grundlagen. Inte heller de arrangemang som hänför sig till överföringen av egendom verkar allmänt äventyra kommunernas förmåga att sköta sin ekonomi i enlighet med principerna för självstyrelse. Utskottet anser ändå att de risker som hänför sig till konsekvensbedömningen inte saknar konstitutionell betydelse när de granskas för de enskilda kommunernas del. Förslaget kan inte anses helt oproblematiskt med tanke på grundlagens skydd för den kommunala självstyrelsen.

Grundlagsutskottet anser att det med införandelagen som rättslig grund ska säkerställas att egendomsarrangemang som anknyter till kommunens egendom kompletteras med reglering om kompensation som tryggar kommunernas självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen ska tryggas i lag till exempel i en situation där kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi till följd av reformen äventyras genom att lokaler som krävt investeringar blir oanvända eller på grund av någon annan, kanske oförutsedd, orsak som har samband med reformen. Utskottet anser att en kompensation av detta slag som hänför sig till de enskilda kommunernas ekonomi kunde genomföras på olika sätt.

Som modell för den reglering som ska utarbetas kunde man enligt grundlagsutskottet använda till exempel bestämmelsen om understöd enligt prövning i lagen om statsandel för kommunal basservice (statsandelslagen). Enligt statsandelslagens 30 § kan en kommuns statsandel höjas efter prövning, om kommunen i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd. Genom förhöjningen kan en kommun få stöd uttryckligen i en sådan exceptionell ekonomisk situation som kommunen inte har kunnat påverka. Den nya bestämmelse som tas in i införandelagen ska ändå vara självständig i förhållande till lagen om statsandel för kommunal basservice. Dessutom ska kriterierna i bestämmelserna om understöd enligt prövning i avvikelser från statsandelslagen knytas till de problemsituationer som den nu aktuella reformen orsakar de enskilda kommunerna. En sådan komplettering som anges

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

ovan är en förutsättning för att förslaget till införandelag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

2.3 Landskapens självstyrelse

Grundlagens bestämmelser och grundlagsutskottets praxis

Enligt 5 § i förslaget till införandelag ska det inrättas 18 landskap med självstyrelse i huvudsak utifrån den nuvarande landskapsindelningen. Propositionen ska i detta hänseende bedömas utifrån grundlagens 121 § 4 mom. och grundlagsbestämmelserna om demokrati. När man föreskriver om självstyrelse på större områden än kommuner ska man se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och iaktta principerna om självstyrelse samt de övriga bestämmelserna i grundlagen.

Bestämmelser om självstyrelse i förvaltningsområden som är större än kommuner ska med stöd av 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas i lag. Enligt momentet är det möjligt att i enlighet med självstyrelseprinciperna inrätta större förvaltningsområden än kommunerna — t.ex. landskap (RP 1/1998 rd, s. 176/II). Grundlagsutskottet har konstaterat att 121 § 1 mom. i grundlagen utgör en helhet tillsammans med 121 § 4 mom. (se GrUU 20/2013 rd, s. 9/II).

I förarbetena till grundlagsreformen sägs det att det enligt grundlagens 121 § 4 mom. är möjligt att ”i enlighet med självstyrelseprinciperna” inrätta större förvaltningsområden än kommunerna, t.ex. landskap. Enligt motiveringen motsvarar detta i sak bestämmelsen i andra meningen i 51 § 2 mom. i regeringsformen. Bestämmelsen i 51 § 2 mom. i regeringsformen hade i sin tur följande lydelse: ”Genom lag bestämmes ock på vad sätt och i vilken omfattning medborgerlig självstyrelse skall tillämpas å större förvaltningsområden än kommunerna”. Grundlagsutskottet konstaterar att bestämmelsen i regeringsformen innehöll ett slags norm med karaktären av lagreservation som förpliktade att föreskriva om samordningen av kommunala förvaltningsområden och förvaltningsområden större än kommunerna genom lag. Det betyder enligt utskottet ändå inte att lagstiftaren inom ramen för den gällande grundlagen har helt fri prövningsrätt när det gäller minimikraven på landskapens självstyrelse.

De former av självstyrelse som det föreskrivs om i grundlagen avviker till och med betydligt från varandra till sin karaktär. Den starkaste formen av självstyrelse är Ålands självstyrelse enligt 120 § i grundlagen. Till den hör en av riket oberoende lagstiftningsbehörighet i ärenden som omfattas av självstyrelsen. Till den kommunala självstyrelsen enligt 121 § 1—3 mom. i grundlagen hör ett krav på en demokratisk förvaltning, ett krav på att bestämmelser ska utfärdas genom lag samt beskattningsrätt för kommunerna. Dessutom föreskrivs det om kulturell autonomi för samerna i den sista meningen i 121 § 4 mom. i grundlagen och om självstyrelse för universiteten i 123 § 1 mom. i grundlagen.

Eftersom de former av självstyrelse som det föreskrivs om i grundlagen är så oenhetliga kan lagstiftaren anses ha prövningsrätt när det gäller utformningen av landskapens självstyrelse. Varken grundlagens 121 § 4 mom. eller förarbetena till bestämmelsen ger heller några exakta kriterier för storleken på dessa förvaltningsområden.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

I 2 § 1 och 2 mom. i grundlagen föreskrivs om den demokratiska grunden för den offentliga makten. Statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen. Till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Grundlagen utgår från att all offentlig maktutövning ska ha demokratisk grund. Enligt förarbetena till grundlagen spelar särskilt den kommunala självstyrelsen en viktig roll vid demokratins förverkligande (RP 1/1998 rd, s. 75/I). Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att demokratiprincipen i 2 § i grundlagen, som såvitt den gäller den kommunala självstyrelsen avser demokratin i den högsta beslutsprocessen i kommunen (se GrUU 63/2014 rd, s. 3—4, GrUU 24/2008 rd, s. 2/I, och GrUU 23/2001 rd, s. 2/I). Bestämmelserna om demokrati i 2 § i grundlagen har ett nära samband med grundlagens 14 § 4 mom., enligt vilken det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Grundlagsutskottet anser att de ovannämnda utgångspunkterna som gäller demokratin utgör kärnan i de krav som grundlagen ställer på landskapssjälvstyrelsen.

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt självstyrelsesystem som införs i ett förvaltningsområde större än en kommun med avseende på grundlagens 121 § 4 och 1 mom. i sina utlåtanden om förvaltningsförsöket i Kajanaland (GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd). Till landskapet Kajanaland överfördes merparten av hälso- och sjukvården och en del av socialvården. Landskapet tog dessutom hand om gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen på andra stadiet. En så omfattande överföring av uppgifter påverkade enligt utskottet på ett betydande sätt förvaltningen i försöksområdets kommuner och inskränkte otvetydigt beslutanderätten för de organ som invånarna hade valt. Regleringen var därför i grunden rätt problematisk med avseende på de centrala principerna för den kommunala självstyrelsen. Men bakgrunden till överföringen var Kajanalands ovanligt svåra ekonomiska och sociala situation som i förlängningen skulle ha äventyrat de berörda kommunernas möjligheter att producera tillräckligt med kommunal basservice. Regleringen syftade till att garantera likvärdig tillgång på kommunala bastjänster för invånarna i landskapet. Utskottet ansåg att det fanns vägande skäl för regleringen vilka hänförde sig till systemet för grundläggande fri- och rättigheter och att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd). Med avseende på demokratiprincipen som ingår i kommunal självstyrelse ansåg utskottet att det var viktigt att beslutanderätten i landskapet Kajanaland tillföll de organ som invånarna i landskapet har valt genom direkta val. Demokratin i landskapets förvaltningssystem lindrade den inskränkning av kommuninvånarnas möjligheter till delaktighet och medinflytande i försöksområdets kommuner som följde av överföringen av uppgifterna. Den kommunala självstyrelsen ersattes i fråga om de uppgifter som överfördes till landskapet av en regional självstyrelse som utskottet konstaterade att ur kommuninvånarens synvinkel var något mer avlägsen.

Bedömning av landskapens självstyrelse

Så avviker landskapssjälvstyrelsen från kommunal självstyrelse. Centrala delfaktorer i kommunal självstyrelse är att invånarna har möjligheter att delta och påverka, att kommunen har beskattningsrätt och möjlighet att självständigt besluta om sin ekonomi, och ett allmänt behörighetsområde. Landskapen skulle utöver beskattningsrätten sakna ett allmänt behörighetsområde eftersom de endast ska sköta de uppgifter som tillhör dem enligt lag, och till skillnad från kommunerna har de ingen allmän rätt att åta sig ytterligare uppgifter (6 § i förslaget till landskapslag). Landskapens självstyrelse avviker från den kommunala självstyrelsen mot bakgrund av den kommunala

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

självstyrelsens centrala delfaktorer i 121 § i grundlagen samt grundlagsutskottets till den paragrafen relaterade praxis ovan (se särskilt GrUU 67/2014 rd rd och GrUU 75/2014 rd).

Av 121 § 4 mom. i grundlagen eller dess förarbeten kan det inte utläsas likadana krav för landskapens självstyrelse som det i grundlagens 121 § 1—3 mom. ställs för självstyrelsen för kommunens invånare. Relevant i bedömningen är dock att grundlagsutskottet har konstaterat att 121 § 1 och 4 moment i grundlagen utgör en helhet (se GrUU 20/2013 rd, s. 9/II). I 121 § 4 mom. i grundlagen föreskrivs inte om beskattningsrätt för självstyrande områden som är större än kommuner, och inte heller i övrigt kan det anses att grundlagsstiftaren skulle ha avsett att självstyrelsen i områden som är större än kommuner ska vara likadan som självstyrelsen för kommunens invånare, som har långa historiska traditioner och uttryckliga bestämmelser om särskilda konstitutionella garantier.

Grundlagsutskottet tar som utgångspunkt för sin bedömning att i samband med den ifrågavarande stora administrativa reformen kan det i vissa förhållanden förekomma spänningsladdade avvägningar mellan landskapssjälvstyrelse och tryggnad av sociala grundläggande rättigheter. Särskilt i samband med en sådan administrativ omställning förutsätter tryggnaden av de sociala grundläggande rättigheterna enligt utskottet en sådan statlig styrning och övervakning som ur en konstitutionell synvinkel kan anses vara aningen problematisk i den övergripande bedömningen av hur landskapssjälvstyrelsen blir genomförd.

Landskapets lagstadgade uppgifter och begränsade allmänna kompetens. Landskapets uppgifter regleras i 6 § i förslaget till landskapslag. Landskapet är en myndighet som är verksam inom många olika ansvarsområden och som ska sköta regionala uppgifter som det ålagts genom lag. Den föreslagna bestämmelsen är tudelad. I 1 mom. i paragrafen definieras de helheter som hör till landskapets behörighet och om uppgifterna som hör till dem föreskrivs det närmare i den föreslagna lagen eller i speciallagstiftningen. Här är det fråga om en så kallad särskild kompetens för landskapet.

I detaljmotiven (s. 315—333) till 6 § i landskapslagen behandlas landskapens uppgifter ingående. Utöver social- och hälsovårdens uppgifter är vissa andra uppgiftsområden i bestämmelsen också mycket omfattande. Enligt bestämmelsens 9 punkt ingår i landskapets uppgifter exempelvis ”regionutvecklingsmyndighetens uppgifter, utveckling och finansiering av regionen och dess näringsliv och innovationsmiljöer och den därmed förknippade utbildningen och kompetensutvecklingen, främjandet av kulturen, ordnandet av företags-, arbets- och näringstjänster samt främjandet av integrationen”.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning bildar landskapets uppgifter en bred helhet. Utskottet anser att regleringen av landskapens uppgifter till de ovan konstaterade delarna är adekvat och att föreskriva om landskapets uppgifter ingår utan tvivel i området för lagstiftarens prövning. Utskottet understryker vikten av att landskapets uppgifter definieras på lagnivå och att deras finansiering har allmän täckning med avseende på grundlagsskyddet för landskapens självstyrelse. Men utskottet vill ändå påpeka att lagförslaget innebär att de uppgifter som föreskrivs i 6 § i landskapslagen lagstadgat blir landskapens uppgifter vid den tidpunkt som nämns i 1 § i införelagen, trots att speciallagstiftningen om en viss uppgift kanske ännu inte har beretts.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Av regleringen om uppgifterna följer att landskapen till skillnad från kommunerna inte har en så kallad allmän kompetens. Å andra sidan definieras i 6 § 2 mom. om landskapets uppgifter de uppgifter som landskapet kan åta sig och som det inte nödvändigtvis föreskrivs om detaljerat i speciallagstiftningen. I fråga om det sistnämnda kan det bedömas vara fråga om något slag av landskapets så kallade allmänna kompetens. Men det skulle ändå vara begränsat endast till de uppgiftsområden som framgår av bestämmelsen och landskapen ska således inte ha mer omfattande rätt än så att åta sig uppgifter på grundval av sin allmänna kompetens. Begränsningen är enligt regeringens åsikt motiverad för att konflikter i fråga om behörighet i förhållande till kommunernas och de statliga myndigheternas uppgiftsområden ska undvikas (s. 315).

I detta hänseende avviker landskapens självstyrelse betydligt från kommunernas självstyrelse. I 7 § i kommunallagen sägs att kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och organiserar de uppgifter som särskilt föreskrivs för den i lag. När uppgifter ska organiseras i samarbete med andra kommuner, föreskrivs det om detta genom lag (lagstadgat samarbete). Kommunen kan med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse. Grundlagsutskottet tog inte ställning till denna bestämmelse i sitt utlåtande om den nya kommunallagen (GrUU 63/2014 rd).

I 121 § i grundlagen finns inte heller för kommunerna något omnämnande om en allmän kompetens. Men i propositionen om grundlagen (RP 1/1998 rd) konstateras att ”det är förenligt med principen om kommuninvånarnas självstyrelse att kommunen själv skall kunna besluta om uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen”. Men också när det gäller kommunernas uppgifter är det uppenbart att lagstiftaren kan begränsa omfattningen av den allmänna kompetensen genom att föreskriva om skötseln av vissa uppgifter separat genom lag, men helt kan den allmänna kompetensen inte slopas.

Bedömningen av landskapens självstyrelse är kopplad till omnämmandet av förarbetena till grundlagen enligt vilka självstyrelsen ska ordnas ”enligt principerna för självstyrelsen”. Att landskapens allmänna kompetens saknas eller är begränsad i lag står i regel i strid med den princip för självstyrelsen som traditionellt har förknippats med regional självstyrelse.

Grundlagsutskottets åsikt är att de principer för självstyrelse som tillämpas på kommunerna bör tillämpas också på landskapen, men med beaktande av landskapens särdrag (se i denna riktning GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd). Vilken relevans detta har i fråga om avsaknad av allmän kompetens beror på den samlade bedömningen. Relevant vid denna bedömning är inte bara tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna, utan en kontrollerad förvaltningsreform inbegriper också aspekter som på ett centralt sätt hör ihop med tryggheten av rättigheterna. Frågan om bristen på allmän kompetens för landskapet anknyter på ett väsentligt sätt också till den finansieringsmodell som man gått in för. Landskapets finansiering är baserad på statens totalfinansiering och landskapet har en begränsad möjlighet också att exempelvis ta lån.

Grundlagsutskottet anser det uppenbart att allmän kompetens för landskapet skulle stärka landskapets självstyrelse.

Landskapets finansiering och beskattningsrätt. Landskapets finansiering grundar sig på statlig finansiering. Genom lagen om landskapets finansiering (finansieringslagen) ska det föreskrivas

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

om statens finansiering med allmän täckning till landskapen, som själva i enlighet med sin självstyrelse och med stöd av lagen ska besluta om användningen och fördelningen av finansieringen inom ramen för sin behörighet. Regeringens mål är att skapa ett finansieringssystem som tryggar landskapens förmåga att sköta de uppgifter som lagen föreskriver dem. Skillnaderna mellan landskapen i fråga om servicebehov och förhållanden för tillhandahållandet ska beaktas i statsfinansieringen och på så sätt ska det säkerställas att varje landskap har tillräckliga förutsättningar att tillhandahålla tjänster för invånarna.

Landskapen föreslås inte få beskattningsrätt. Inkomstkällorna är således statens finansiering, klient- och användaravgifter och försäljningsinkomster. Landskapen ska inte ha några andra betydande inkomstkällor.

När det gäller frågan om huruvida landskapens finansiering är tillräcklig finns det ingen sådan tolkningspraxis från grundlagsutskottet som skulle motsvara den kommunala finansieringsprincipen. Utskottet anser 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). Utskottet ser det också som en befogad utgångspunkt för landskapens finansiering att det, när bestämmelser om landskapens uppgifter införs, gäller att samtidigt se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem.

Att landskapen får merparten av sin finansiering av staten och en liten del genom klient- och serviceavgifter gäller också finansieringen av social- och hälso- och sjukvården (1 och 3 § i finansieringslagen). Statens finansiering ska riktas till landskapen på kalkylerade grunder där man beaktar så kallade omgivningsfaktorer och servicebehovet (3 och 9 § i finansieringslagen).

Som grund för finansieringen används enligt 5 § i lagen om landskapens finansiering genomsnittet för de två senast statistikförda åren för landskapens faktiska driftskostnader. De kund- och användaravgifter som landskapen tagit ut ska dras av årsvis från de driftskostnader som ska beaktas. Genom bestämmelsen vill man säkerställa att finansieringsprincipen genomförs (s. 543). De faktiska kostnaderna beaktas dock enligt 6 § 1 mom. endast upp till en bestämd gräns när finansieringen bestäms. Enligt motiven fungerar den föreslagna begränsningen tillsammans med övergångsbestämmelserna (27 och 29 §) som ett medel genom vilket sparmålet för reformen — att dämpa kostnadsökningen med cirka 2,9 miljarder euro före år 2030 — kan nås (propositionen om landskaps- och vårdreformen, s. 545 och 684). Nedskärningen i finansieringen motiveras också med motivationseffekt och statens möjlighet att påverka storleken på kostnader som staten ska betala i framtiden (t.ex. s. 546).

Som det framgår av propositionsmotiven är landskapens möjligheter att samtidigt anpassa sin ekonomi och klara av sina lagstadgade skyldigheter begränsade eftersom de endast har ett begränsat driftsekonomiskt svängrum. Speciallagstiftningen om grundlagsskyddade social- och hälso-tjänster som tryggas i 19 § i grundlagen bygger för sin del på ett behovsbaserat system, där varje person som omfattas av lagens tillämpningsområde har rätt till de tjänster som han eller hon enligt en yrkesutbildad persons bedömning behöver. Situationen kan visa sig problematisk med avseende på grundlagen, om målen i anslutning till en dämpning av kostnadsökningen inte nås genom effektivare tjänster, eftersom landskapen inte kan låta bli att tillhandahålla tjänster.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

I propositionsmotiven hänvisas det till ställningstaganden av högsta förvaltningsdomstolen och de högsta laglighetsövervakarna, enligt vilka man inte genom budgeten kan begränsa tillgången till lagstadgade tjänster (s. 685). Grundlagsutskottet vill betona betydelsen av denna synpunkt. Men utskottet noterar ändå att förslaget till lag om landskapens finansiering innehåller undantagsbestämmelser för den händelse att den kalkylerade finansieringen inte räcker till för att trygga tjänsterna. Lagens 6 § 2 mom. innehåller en undantagsbestämmelse för den allmänna finansieringen enligt vilken de faktiska kostnaderna ska beaktas till den del de överskrider den normala finansieringen, om det är nödvändigt för att trygga tillgången till basservice. I lagförslagets 7 § ingår en möjlighet att höja landskapets finansiering efter prövning, och i 8 § finns bestämmelser om statlig finansiering till enskilda landskap som befinner sig i ekonomiska svårigheter. Av 19 och 22 § i grundlagen följer att staten också för landskapens del ska se till att deras finansiella förutsättningar räcker till för att tillgodose de grundläggande rättigheterna.

I sitt utlåtande om regeringens tidigare vårdreform under riksmötet 2014 (GrUU 75/2014 rd och GrUU 67/2014 rd) konstaterade grundlagsutskottet att en överföring av uppgifterna från kommunerna till sådana större självstyrelseområden än kommuner som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen och där demokratin skulle förverkligas genom direkta val och som dessutom skulle ha beskattningsrätt vore med avseende på grundlagen ett tänkbart alternativ.

Detta ställningstagande av utskottet talar starkt för tolkningen att beskattningsrätten ska räknas som ett av de centrala dragen i landskapets självstyrelse, och att den i enlighet med principerna för självstyrelse ska tryggas i lag också för landskapet. Men utskottet godkände ändå i samband med förvaltningsförsöket i Kajaland också ett självstyrelsearrangemang enligt 121 § 4 mom. i grundlagen, som inte inkluderade beskattningsrätt. Bestämmelsen om beskattningsrätt i 121 § 3 mom. i grundlagen hänvisar också den enbart till kommuner.

Grundlagsutskottet anser att lagstiftaren har en bred prövningsrätt i fråga om landskapens beskattningsrätt. En självständig beskattningsrätt vore enligt utskottets mening med avseende på 121 § 4 mom. i grundlagen befogad, men den utgör inte något ovillkorligt krav för självstyrelse i landskapen.

Demokrati. Ett gemensamt drag för regleringen i grundlagen om olika former av självstyrelse är demokrati, vilket står i ett nära samband också med andra bestämmelser i grundlagen.

Landskapets högsta beslutande organ är landskapsfullmäktige som väljs genom val (bl.a. 17 § i förslaget till landskapslag och de föreslagna ändringarna i vallagen). Enligt förslaget till landskapslag ankommer landskapets beslutanderätt på landskapsfullmäktige, som genom en förvaltningsstadga kan överföra sina befogenheter på en annan landskapsmyndighet. Fullmäktige utser också andra organ i landskapet och utnämner tjänsteinnehavare om inte fullmäktige till någon del har delegerat sin behörighet till en annan myndighet. Demokratin stöds enligt propositionen vid sidan av landskapsval också på andra sätt som beskrivs i propositionen (se t.ex. s. 700).

I sitt andra utlåtande om förvaltningsförsöket i Kajaland (GrUU 22/2006 rd) ansåg utskottet att förvaltningsförsöket i Kajaland till följd av den föreslagna ändringen i valsystemet tydligare än förr kunde anses bygga på landskapsinvånarnas, inte kommuninvånarnas, självstyrelse, något som enligt utskottet inte var problemfritt med hänsyn till den grundlagsfästa kommunala själv-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

styrelsen. Ett faktum som utskottet dock tillmätte stor betydelse var att det handlade om ett tidsbegränsat försök som upphörde den 31 december 2012 och vars uttryckliga ändamål enligt 1 § i lagen om ett förvaltningsförsök i Kajaland var att inhämta erfarenheter av hur en stärkt självstyrelse för landskapet skulle påverka landskapets utveckling, ordnande av kommunal service, medborgarnas inflytande, kommunalförvaltningen, statens regionförvaltnings verksamhet samt förhållandet mellan landskapet och statens centralförvaltning. När utskottet dessutom beaktade vägande skäl till att se över valsystemet samt förslagen till ökat antal platser i landskapsfullmäktige och regleringen av finansieringsansvaret, kunde lagförslaget enligt utskottets mening i detta begränsade försökssammanhang behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Demokrati särskilt i betydelsen att delta och påverka kan anses vara den mest centrala principiella delfaktorn i självstyrelse oavsett vilket självstyrelsearrangemang det gäller i enskilda fall. Grundlagsutskottet anser att systemet för beslutsfattande i landskapen i grunden uppfyller kravet på demokrati i självstyrelse och att den föreslagna regleringen förverkligar demokratin som förutsätts i 2, 14 och 121 § i grundlagen. Men det finns element i regleringen som helhet som bör granskas mer detaljerat med avseende på demokratin. Sådana är enligt utskottets uppfattning framför allt två faktorer som definierar landskapens beslutanderätt, en fastlagd statlig styrning och bolagiseringsskyldigheten. Landskapsfullmäktiges beslutanderätt begränsas dessutom uttryckligen av de ställvis detaljerade bestämmelserna angående vårdtjänsterna om att tillhandahålla och producera tjänster.

En stark statlig styrning av landskapen kan till vissa delar anses problematisk med avseende på landskapets självstyrelse. Statsrådet ges enligt utskottets mening i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård beslutanderätt gällande kommunerna som inte harmonierar väl med principen om principen om självstyrelse för landskapen (se nedan avsnittet om lagstadgad landskaps-självstyrelse).

Enligt 22 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska landskapet i sin verksamhet skilja mellan ordnande av social- och hälsovård och produktion av tjänster. Landskapets affärsverk svarar för landskapets egen tjänsteproduktion. Enligt 52 § i förslaget till lag om valfrihet kan landskapets affärsverk inte själv producera direktvalstjänster eller tjänster som tillhandahålls mot kundsedel, och landskapet har i fråga om dessa tjänster en bolagiseringsskyldighet.

Landskapets bolagiseringsskyldighet i fråga om vårduppgifter måste enligt grundlagsutskottets åsikt betraktas som de aktuella propositionernas konstitutionellt mest problematiska del med avseende på de andra bestämmelserna i grundlagen. Genomförd i stor skala försvagar den demokratin, som ska ses som ett nödvändigt element i landskapets självstyrelse, eftersom skyldigheten att bolagisera kräver att produktionen av vårduppgifter, det vill säga en relativt omfattande grupp av uppgifter, blir otillgänglig för det demokratiska beslutsfattandet (jfr också GrUU 75/2014 rd). Sambandet mellan de bolag som sköter landskapets uppgifter och beslutsfattandet på landskapsnivå och i synnerhet till möjligheten för landskapets invånare att utöva inflytande genom att använda sin rösträtt blir avlägset. Problemet framhävs av att det inte går att påvisa några nödvändiga rättsliga grunder för skyldigheten att bolagisera landskapets uppgifter.

Grundlagsutskottet anser att särskilt bolagiseringsskyldigheten i fråga om produktionen av vårdtjänster, som är landskapets mest centrala uppgift, skulle överföra en omfattande grupp tjänster

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

som är väsentliga för tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna ganska långt från landskapets demokratiska beslutsfattande. I praktiken kunde landskapet uppenbarligen påverka verksamheten i ett sådant bolag endast genom ägarstyrning. Grundlagsutskottet har redan tidigare påpekat att den administrativa styrningen och tillsynen av aktiebolag i princip inte kan ligga på samma nivå respektive vara lika effektiv som när det gäller myndighetsverksamhet och att styrningen av och tillsynen över verksamheten sannolikt kan skötas enklare och mera direkt om en myndighet har hand om uppgifterna (GrUU 8/2014 rd). Med avseende på demokratin kunde ägarstyrningens möjligheter till inflytande vara indirekta och begränsade jämfört med landskapets direkta beslutsfattande.

Grundlagsutskottet påpekar att det vid bedömningen av förslaget till kommunallag ansåg att det med avseende på demokratiprincipen i 2 och 121 § i grundlagen är viktigt att trygga demokratin och öppenheten i den kommunala beslutsprocessen, också när kommunala funktioner bolagiseras allt mer. De bestämmelser om de förtroendevaldas rätt att få upplysningar om verksamheten vid kommunens dottersammanslutningar som föreslogs då bidrog inte till detta i någon nämnvärd utsträckning enligt utskottets bedömning. Regeringen skulle därför enligt grundlagsutskottet se till att samlat utreda hur demokratiprincipen bättre kan genomföras också när kommunala funktioner bolagiseras (GrUU 63/2014 rd). Utskottet anser att särskilt den omfattande skyldigheten att bolagisera vårdtjänsterna svårligen kan samordnas med kravet på demokrati.

Grundlagsutskottet noterar att grundlagen ska reglera alla de centrala mekanismerna för utövningen av offentlig makt samt övriga grundläggande arrangemang på det statliga planet (RP 1/1998 rd, s. 6). Grundlagens 14 § som gäller rösträtt och rätt till inflytande innehåller bestämmelser om rätt att rösta i statliga och kommunala val, vid val till Europaparlamentet och i folkomröstningar. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna motiverades rösträtten och rätten till inflytande med att rätten att rösta i statliga och kommunala val samt i folkomröstningar skall kunna härledas direkt ur regeringsformen, som innehåller grunderna för vår statsordning (RP 309/1993 rd, s. 65). Den kommunala röst- och röstningsrätten höjdes till grundlagsnivå eftersom möjligheten att inverka på det lokala beslutsfattandet kan jämföras med valrätten i statliga val och rätten att delta (RP 309/1993 rd, s. 65). Senare fogades till bestämmelsen i samband med justeringen av grundlagen 2011 ett nytt 2 mom. om rätten att rösta vid valet till Europaparlamentet (RP 60/2010 rd).

Grundlagsutskottet anser att 14 § i grundlagen på grund av det ovan sagda bör kompletteras så att där utöver övriga val också nämns landskapsvalen. Ändringen kan genomföras exempelvis genom att komplettera regleringen om rätten att ta del i kommunens förvaltning i 14 § 3 mom. genom att jämföra det med att ta del i landskapets förvaltning. För en reglering på grundlagsnivå talar att rösträtt och rätt till inflytande i landskapet tveklöst har karaktären av en grundläggande rättigheter.

Lagstadgad självstyrelse för landskapen. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag utfärdas genom lag. Bestämmelser om självstyrelse i förvaltningsområden som är större än kommuner ska enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas i lag. Som en garanti för självstyrelse förutsätts således lagnivå, vilket är relevant i förhållande till anordnandet av landskapens förvaltning och deras finansiering. I lagförslaget ingår några bestämmelser som är problematiska i detta avseende.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Med anledning av 80 § i grundlagen har grundlagsutskottet i sin praxis krävt att bemyndiganden att utfärda förordning ska vara exakta och noggrant avgränsade (se t.ex. GrUU 38/2013 rd, s. 3/II). Utskottet understryker att det innebär att när bestämmelser endast kan utfärdas med stöd av en lagstadgad fullmakt, och att bemyndigande att utfärda förordning inte kan ges i ärenden som enligt grundlagen ska föreskrivas genom lag, måste ett bemyndigande att utfärda förordning som tas in i lagen formuleras så att innehållet i bemyndigandet tydligt framgår av lagen och att det avgränsas tillräckligt noggrant. Utifrån 80 § i grundlagen är det 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).

Grundlagsutskottet har ytterligare konstaterat att bestämmelserna i grundlagen begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. 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.

Grundlagsutskottet vill betona att principerna för god lagberedning och en konstitutionell bedömning av bemyndigandet att utfärda förordning kräver att det i propositionsmotiven tillräckligt detaljerat beskrivs syftet med bemyndigandet att utfärda förordning exempelvis i motiven för bemyndigandet eller i avsnittet "Närmare bestämmelser och föreskrifter" i propositionen och genom att också om möjligt beskriva huvudpunkterna i den förordning som ska utfärdas. Av de aktuella propositionerna är i synnerhet förslaget till lag om valfrihet i detta avseende så bristfälligt att det i fråga om vissa bemyndiganden saknas den information om området för bemyndigandet som krävs för en motiverad konstitutionell bedömning.

I 12 § i den föreslagna landskapslagen finns bestämmelser om styrningen av landskapens investeringar. Närmare bestämmelser om det belopp som värdet av en investering ska överskrida för att investeringen ska anses vara ekonomiskt betydande inom landskapets olika uppgiftsområden samt om när en investering i övrigt ska anses vara exceptionellt vittsyftande utfärdas enligt paragrafens 3 mom. genom förordning av statsrådet. Den grundläggande bestämmelse som bemyndigandet att utfärda förordning är baserat på innehåller inte närmare kriterier för vilka investeringar som ska anses vara ekonomiskt betydande eller exceptionellt vittsyftande. Som en följd av den föreslagna regleringen skulle landskapets befogenhet att fatta beslut om investeringar i praktiken helt och hållet vara baserad på kriterier som definieras i statsrådets förordning. Regleringen måste på grund av 121 och 80 § i grundlagen med nödvändighet kompletteras med mer detaljerade bestämmelser om kriterier för ekonomiskt betydande och exceptionellt vittsyftande investeringar. Ändringen är ett villkor för att förslaget till landskapslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 19 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om hurdana investeringar i övrigt är vittsyftande med avseende på social- och hälsovårdens funktionssätt eller servicesystem och vilka de tekniska och ekonomiska kraven är på att en ändring av en informationssystemtjänst eller anskaffningen av ett nytt system ska basera sig på landskapens och statens gemensamma beredning. Också denna bestäm-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

melse måste med nödvändighet preciseras genom att ta in i lagen bestämmelser om kriterierna för vittsyftande investeringar. Ändringen är ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För den regionala samordningen, utvecklingen och samarbetet inom den social- och hälsovård som ordnas av landskapen ska det enligt 10 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård finnas fem samarbetsområden. Bestämmelser om de landskap som hör till samarbetsområdena utfärdas genom förordning av statsrådet så att landskapen Birkaland, Norra Österbotten, Norra Savolax, Nyland och Egentliga Finland, som är huvudmän för universitetssjukhus, hör till olika samarbetsområden. Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning är ganska öppet. Det innehåller inga andra bestämmelser som begränsar prövningen hos den som utfärdar förordningen än ett omnämmande av antalet samarbetsområden och villkoret att de landskap som är huvudmän för universitetssjukhus ska hör till olika samarbetsområden. Samarbetsområdet har en stor betydelse med avseende på landskapets anordnande av tjänster exempelvis genom landskapens samarbetsavtal. Med beaktande av kravet på att föreskriva genom lag som ingår i 121 § 4 mom. i grundlagen är det nödvändigt att precisera grunderna för bildande av samarbetsområden. Ändringen är ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 11 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs om att samla tjänster. En del av de tjänster och uppgifter som hör till socialvården och hälso- och sjukvården får enligt paragrafens 1 mom. samlas till större helheter till ett eller flera landskap, om det är nödvändigt för att säkerställa tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet samt kundernas rättigheter på grund av att uppgifterna är krävande eller att de aktualiseras sällan eller på grund av stora kostnader till följd av uppgifterna. Bestämmelser om vilka tjänster som ska samlas till större helheter och vilka landskap de ska samlas till utfärdas genom förordning av statsrådet. Ett landskap som har fått i uppdrag att ordna tjänster ansvarar enligt paragrafens 3 mom. för att det finns lika tillgång till tjänsterna och beslutar hur behovet, mängden och kvaliteten i fråga om tjänsterna fastställs, på vilket sätt tjänsterna produceras och hur produktionen övervakas samt hur myndigheternas befogenheter ska utövas i fråga om dessa tjänster. Övriga landskap har inte rätt att besluta om tjänsterna och de får varken producera eller skaffa dem från något annat ställe.

En delvis motsvarande bestämmelse finns i 45 § i den gällande hälso- och sjukvårdslagen. Grundlagsutskottet har i ett relativt färskt utlåtande (GrUU 63/2016 rd) tagit ställning till bemyndigandet att utfärda förordning i 45 § i hälso- och sjukvårdslagen. Utskottet noterade då endast den formuleringsmässiga inexaktheten i förslaget till bestämmelse. Men den nu föreslagna bestämmelsen avviker från bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen. I 45 § 1 mom. i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs mer detaljerat om villkoren för att sammanslå undersökningar, åtgärder och behandlingar än vad som nu föreslås som villkor för att samla tjänster och uppgifter. Att samla tjänster på riksnivå begränsas inte heller till högspecialiserad vård i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård.

Lagförslaget överlåter att föreskrivas genom förordning av statsrådet vilka tjänster och uppgifter inom social- och hälsovården som ska samlas till större helheter. Landskapets uppgifter och behörighet i dessa tjänster och uppgifter hänvisas således att föreskrivas genom förordning av statsrådet i stället för genom lag. Utfärdandet av förordning begränsas endast av kravet på att samlan-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

det ska vara nödvändigt för att säkerställa tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet samt kundernas rättigheter på grund av att uppgifterna är krävande eller sällsynta eller medför stora kostnader. Regleringen på lagnivå av de tjänster och uppgifter som ska samlas blir med avseende på kravet på reglering på lagnivå i 121 § 4 mom. i grundlagen alltför inexakt, särskilt med beaktande av de begränsningar som förorsakas av 11 § 3 mom. om landskap som sköter andra än samlade tjänster och uppgifter. Lagen måste med större precision än vad som nu föreslås fastställa vilka tjänster och uppgifter som samlandet kan gälla. Ändringen är ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Dessutom är det av orsaker som hänför sig till 80 och 121 § i grundlagen motiverat att precisera bemyndigandet att utfärda förordning i 140 § 2 mom. i förslaget till landskapslag om landskapets skyldighet att producera information separat för varje verksamhetsområde.

Frågor som gäller landskapens språkliga ställning. Enligt 122 § 1 mom. i grundlagen ska när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Det är enligt motiveringen till bestämmelsen viktigt att de grundläggande språkliga rättigheterna tillgodoses när förvaltningen organiseras och att den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen tillförsäkras lika möjligheter att få tjänster på sitt eget språk. I bestämmelsen betonas kravet på språklig jämställdhet genom att det förutsätts att dessa möjligheter ska tillgodoses enligt lika grunder (RP 1/1998 rd, s. 177/I).

I 6 § i språklagen (lagförslag 26 i propositionen om landskaps- och vårdreformen) föreslås det bestämmelser om landskapens språkliga ställning. Enligt bestämmelsen är en myndighet i landskapet tvåspråkig om landskapet omfattar kommuner som har olika språk eller minst en tvåspråkig kommun. Bland de landskap som ska bildas är Egentliga Finland, Kymmenedalen, Mellersta Österbotten, Nyland och Österbotten tvåspråkiga. I dessa är svenska minoritetsspråk förutom i Österbotten.

I propositionsmotiven (RP 15/2017 rd, s. 288) bedöms det att när organisationernas storlek växer och den språkliga minoritetens relativa andel minskar, kan förslagen leda till att svenska används mindre som förvaltningsspråk på de uppgiftsområden som överförs till landskapen. Det kan försämra tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i praktiken. Dessutom bedöms det att de svenskspråkigas faktiska möjligheter till inflytande i beslutsfattandet sammantaget sett i viss mån kan försämrats (RP 15/2017 rd, s. 289).

Grundlagsutskottet har konstaterat att det finns risk för att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk, liksom också deras möjligheter till medinflytande i förvaltningen över lag, ställs på spel inte minst om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp i periferin (GrUU 21/2009 rd, s. 3/II). Utskottet vill inskräpa att det finns skäl att särskilt säkerställa kundernas möjligheter att få tillgång till tjänster på sitt eget språk och noterar här regleringen om landskapens samarbetsavtal i 16 § i lagförslag 2. Enligt paragrafens 2 mom. 1 punkt ska landskapen i ett samarbetsavtal komma överens om åtgärder för att säkerställa de språkliga rättigheterna.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

I landskapslagen föreslås en bestämmelse om ett påverkansorgan för den språkliga minoriteten (27 §). Tvåspråkiga landskap ska ha ett sådant påverkansorgan. Ett påverkansorgan för det samiska språket ska tillsättas i landskap där det ingår kommuner som hör till samernas hembygdsområde. Påverkansorganen har till uppgift att utreda, bedöma och fastställa vilka tjänster landskapets språkliga minoritet har behov av på sitt eget språk och följa tillgången på tjänsterna och deras kvalitet. Enligt motiven till bestämmelsen (RP 15/2017 rd, s. 356) ersätter påverkansorganet för den språkliga minoriteten i tvåspråkiga landskap den i 18 § i specialsjukvårdslagen avsedda nämnd vars uppgift är att i sjukvårdsdistrikt som omfattar kommuner med olika språk och tvåspråkiga kommuner utveckla och samordna den specialiserade sjukvården för den språkliga minoriteten i distriktet och den utbildning av hälso- och sjukvårdspersonal som ges på minoritetens språk. Men uppgiften för påverkansorganet för den språkliga minoriteten gäller ändå landskapets samtliga uppgifter. Däremot förutsätts det inte i landskapen att det för administrationen av de olika sektorerna ska tillsättas särskilda organ eller sektioner för de olika språkgrupperna (jfr 30 § i kommunallagen).

Påverkansorganets uppgift är enligt 27 § i landskapslagen att utifrån utredningarna, bedömningarna och uppföljningen lägga fram förslag till landskapsstyrelsen om hur de tjänster som tillhandahålls på minoritetens språk ska utvecklas och om kraven på personalens språkkunskaper och utvecklingen av språkkunskaperna. Påverkansorganen kan även ha andra uppgifter som landskapsstyrelsen bestämmer. Påverkansorganen kan således karakteriseras som rådgivande organ vars ställning i landskapet kan bli obetydlig och vars karaktär inte är ägnad att kompensera för att möjligheterna att delta för den svenskspråkiga befolkningsdelen försvagas. Grundlagsutskottet påpekar att påverkansorganet bör förstärkas till att vara ett organ likt en nämnd, på grund av de språkliga rättigheterna och rätten att delta enligt 14 § 4 mom. i grundlagen.

2.4 Slutsatser i sammanfattning

Grundlagsutskottet anser att lagförslagen innehåller vissa arrangemang som inte är oproblematiska med avseende på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen. Med hänsyn till att den aktuella helheten innebär en osedvanligt stor omorganisering av förvaltningen av engångsnatur, anser utskottet inte att den lagstadgade sänkningen av kommunernas inkomstkattesats som ingår i propositionen är problematisk med avseende på grundlagen i det avseendet att det skulle inverka på lagstiftningsordningen. Men utskottet anser ändå att det i de egendomsarrangemang som anknyter till förvaltningsreformen ingår drag som är problematiska med avseende på grundlagen. Utskottet anser att det i den införandelag som ingår i propositionen om landskaps- och vårdreformen i lagstiftningen ska säkerställas att egendomsarrangemang som anknyter till kommunens egendom kompletteras med reglering av kompensering som tryggar kommunens självstyrelse.

Grundlagsutskottet anser att landskapens självstyrelse som ingår i propositionen om landskaps- och vårdreformen sammantaget är möjlig med avseende på grundlagen. Utskottet framhåller som nödvändiga grundelement för landskapssjälvstyrelsen att självstyrelsen ska ha en demokratisk grund och på det baserad demokratiskt beslutsfattande som laglig grund för landskapets uppgifter och förvaltning. Utskottet anser att vissa bestämmelser som gäller det att landskapssjälvstyrelsen ska vara lagfäst är problematiska, och förutsätter att de ändras och preciseras. Med avseende på

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

demokratin i landskapssjälvstyrelsen anser utskottet att skyldigheten att bolagisera de social- och hälsovårdstjänster som landskapet är skyldigt att tillhandahålla är problematisk.

3. Förnyande av systemet för social- och hälsovårdstjänster

3.1 Förslagets grundläggande lösningar

I och med de föreslagna ändringarna överförs ansvaret för att ordna social- och hälsotjänster från kommunerna och samkommunerna till landskapen (7 § i förslaget till landskapslag, 1 och 9 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård och 1 § i förslaget till valfrihetslag), vilket principiellt och genomfört på ett sätt som tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna kan samla strukturerna för att ordna social- och hälsovård till en enhetligare helhet och stärka anordnarnas förmåga att genomföra sin uppgift.

Enligt 22 § 1 mom. i förslaget till lagen om ordnande av social- och hälsovård ska landskapet i sin verksamhet skilja mellan ordnande av social- och hälsovård och produktion av tjänster. Enligt 52 § i förslaget till lag om valfrihet kan landskapets affärsverk inte själv producera direktvalstjänster eller tjänster som tillhandahålls mot kundsedel. I fråga om dessa tjänster har landskapen bolagiseringskyldighet. Det betyder en lagfäst åtskillnad av organiseringsansvar och produktion och förbud mot produktion. Enligt 43 § 1 mom. i förslaget till lag om valfrihet får tjänster endast produceras av bolag och sammanslutningar vilka inkluderar varken landskap eller kommuner. I 22 § 2 mom. i förslaget till ordnande av social- och hälsovård sägs det att kommuner, samkommuner och deras dottersammanslutningar samt stiftelser där de har bestämmande inflytande inte får producera social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapens organiseringsansvar.

I den föreslagna modellen har tillhandahållaren finansieringsansvar för tjänsterna (36 § och förslaget till finansieringslag). Finansieringen av landskapens social- och hälsovård är enligt förslaget till finansieringslag baserad på statens kostnads- och koefficientbaserade finansiering. I 4 § i förslaget till finansieringslag sägs att landskapet beslutar om hur den statliga finansieringen ska fördelas för skötseln av landskapets uppgifter, och utöver det baserar sig regleringen om ersättningar till producenter i 10 kap. i förslaget till valfrihetslag i hög grad på landskapens beslutsfattande.

Det föreslagna vårdssystemet bygger till sina centrala delar på valfrihetslagen. Också 12 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård finns en bestämmelse om kundens valfrihet. Men många andra bestämmelser i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård betonar landskapens ansvar (bl.a. 4, 5, 13, 14, 15 och 21 §) för tillgången till och samordnandet av social- och hälsotjänster samtidigt som det i förslaget till valfrihetslag föreslås en väsentlig utvidgning av kundens rätt att välja tjänsteproducent i en konkurrensbaserad mångproducentmodell.

Enligt 1 § i valfrihetslagen är syftet med lagen att för social- och hälsovårdens kunder främja möjligheterna att välja tjänsteproducent, att förbättra tillgången till och kvaliteten på tjänsterna samt att öka incitamenten för en kostnadsnyttoeffektiv verksamhet och kontinuerlig utveckling inom servicesystemet. Enligt lagens 4 § har kunden enligt vad som föreskrivs i denna eller någon annan lag rätt att välja en i valfrihetslagen avsedd tjänsteproducent och dess verksamhetsställe samt yrkesutbildad person eller multiprofessionell grupp yrkesutbildade personer som tillhandahåller tjänsterna.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

håller tjänster. Målet är att kunden ska kunna välja mellan ett större utbud av tjänsteproducenter som passar kundens situation och snabbare komma till mottagning hos en yrkesutbildad person inom socialvården och till andra tjänster. Social- och hälso-tjänster kan i fortsättningen erbjudas kunderna av offentliga, privata och tredje sektorns aktörer såsom organisationer och stiftelser. Klientavgifterna skulle vara desamma för alla tjänsteleverantörer, men de aktuella propositionerna har inga lagförslag i det avseendet.

Enligt valfrihetslagen varierar valfrihetens innehåll och betydelse beroende på tjänst och servicebehov. Vid direktvaltjänster kan kunden själv välja tjänsteproducent direkt, utan att landskapet anvisat honom eller henne en sådan och utan att affärsverket gjort en bedömning av servicebehovet (2 § 6 punkten i förslaget och 3 kap. i lagen). Dessa direktvaltjänster specificeras i 15 § 2 mom. med 12 punkter och i 4 mom. i förslaget till valfrihetslag. Enligt den föreslagna 19 § ska en kund få andra tjänster än direktvaltjänster av ett affärsverk i det landskap vars invånare kunden är. I 5 kap. i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om en kundsedel då landskapets affärsverk svarar för tjänsteproduktionen. Med kundsedel avses en förbindelse av tjänsteproducenten till en kund att ersätta kostnaderna för en tjänst som tillhandahålls av en annan av kunden vald tjänsteproducent, upp till ett värde som framgår av kundsedeln (2 § 9 punkten i förslaget). I förslagets 6 kap. finns bestämmelser om tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget.

I den vårdreform som avses i propositionerna upphävs inte de bestämmelser och åligganden som ingår i lagstiftningen om innehållet i social- och hälsovården och i den aktuella helheten ingår inga sådana förslag till innehållslagar. Också förslaget till producentlag som ingår i helheten är till sin karaktär reglering som gäller systemet.

Ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänster övergår enligt 3 § i införandelagen till landskapen den 1 januari 2019. Valfrihetslagen ska enligt 84 § i införandelagen träda i kraft från början av 2019. I vissa landskap kunde verksamheten i social- och hälsocentralerna enligt valfrihetsmodellen och användningen av en personlig budget inledas genom pilotprojekt redan innevarande år (88 § i förslaget till valfrihetslag). Basverksamheten i social- och hälsocentralerna i de andra landskapen inleds senast den 1 juli 2019 (86 §). Men mun- och tandvårdsenhet ska kunden kunna välja redan från den 1 januari 2019 (85 §). Genom ett särskilt undantagslov kan ett landskap inleda verksamheten i social- och hälsocentraler först i början av 2021 (90 §). Fullt ut ska valfriheten vara i bruk senast den 1 januari 2023 (88 § 10 mom.).

3.2 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”, i samband med reformen av de grund-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

läggande fri- och rättigheterna 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 allmännas skyldighet att tillförsäkra social- och hälsovårdstjänsterna, hindrar den inte att tjänsterna kan genomföras också av andra än det allmänna. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna definieras inte i 19 § 3 mom. i grundlagen hur social- och hälsovårdstjänster 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 band ordnandet av social- och hälsovårdstjänster till den dåvarande lagstiftningen (se RP 309/1993 rd, s. 75/II). Motsvarande ståndpunkt har senare upprepats också i grundlagsutskottets praxis (se GrUU 63/2016 rd, GrUU 67/2014 rd och GrUU 41/2010 rd). Exempelvis servicesedeln, som i allt väsentligt liknar kundsedeln i det aktuella systemet för valfrihet är enligt utskottets tidigare ståndpunkt 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 10/2009 rd).

För rätten till uttryckligen tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen har det etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bedömningsgrunder. Enligt dem utgår en bedömning av huruvida servicen är tillräcklig från en sådan nivå ”som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället” (RP 309/1993 rd, s. 75–76). Ganska nyligen har grundlagsutskottet ytterligare preciserat att skrivningen i 19 § 3 mom. i grundlagen att var och en har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster i sista hand betyder ”en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte” (se GrUU 30/2013 rd, s. 3/I). Rätten till tillräckliga hälsovårdstjänster tryggas i de allvarligaste situationerna i sista hand 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 12/2015 rd, s. 3 och GrUU 11/1995 rd, s. 2). Utskottet har uttryckligen betonat att bestämmelsen förpliktar bara det allmänna att tillförsäkra tillgången till tjänster (GrUU 54/2014 rd, s. 1/II). 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 den så kallade propositionen om tjänsteutbudet inom hälso- och sjukvården ansett det problematiskt att man enligt propositionsmotiven allt efter kommer att komplettera uppgifterna om vilken behandling som ingår i den offentligt finansierade och organiserade hälso- och sjukvården i vårt land och att tjänsteutbudet — och således behandlingar som ingår i den offentligt finansierade och ordnade hälso- och sjukvården — 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 var ”ohållbart” och ansåg det nödvändigt att bestämmelsen skulle träda i kraft och börja tillämpas först när tjänsteutbudet för den finska hälso- och sjukvården som ska läggas fast av ett organ kunde anses vara tillräckligt heltäckande. Det var ett vill-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

kor för att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning (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).

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. Där ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på likabehandling i likartade 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 67/2014 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har tidigare vid bedömningen av kommun- och servicestrukturreformen och totalrevideringen av social- och hälsovårdstjänsterna 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 67/2014 rd och GrUU 37/2006 rd). Utskottet betonade också i samband med grundlagsreformen att i 19 § 3 mom. i grundlagen tryggas ett tillräckligt utbud av tjänster i hela landet (GrUB 25/1994 rd, s. 33/I).

3.3 Bedömning av förslagen

Förslagets konsekvenser

I valfrihetspropositionen (s. 250) sägs det att för att propositionen ska vara förenlig med grundlagen förutsätts det att den föreslagna lagstiftningen på ett sätt som är jämlikt på riksnivå tryggar förverkligandet av rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och skapar förutsättningar för att befolkningen i olika delar av landet på ett jämlikt sätt omfattas av åtgärder som främjar befolkningens välbefinnande och hälsa. I bedömningen ska man enligt motiven då fokusera på de faktiska konsekvenserna av propositionen för genomförandet av social- och hälsovårdstjänsterna på riksnivå och regional nivå samt mellan olika befolkningsgrupper. Även de konsekvenser lagförslaget medför för personer och grupper i svagare ställning ska bedömas.

Ur grundlagsutskottets synvinkel är den centrala frågan i reformen huruvida de föreslagna bestämmelserna i ett helhetsperspektiv genomför det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och att främja befolkningens hälsa.

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. I valfrihetspropositionen är bedömningen av konsekvenserna relativt omfattande (s. 78—154). Dessutom granskas i motiven till lagstiftningsordning propositionens konsekvenser med avseende på 6 och 19 § i grundlagen (s.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

251—254). Konsekvenserna särskilt för den regionala jämlikheten bedöms också i en utredning av statsrådet till grundlagsutskottet (s. 10—12).

I propositionsmotiven sägs att ett väl genomfört valfrihetssystem kan förbättra tjänsternas tillgänglighet också för personer i en svag socioekonomisk ställning samt dessa personers möjligheter att påverka innehållet i tjänsterna (s. 253). Dessutom bedöms det i propositionen att i och med valfrihetsreformen stärks basservicen och det kommer att gå snabbare att få tillgång till tjänster, under förutsättning att utbudet av de tjänster som människor ofta behöver ökar (s. 105).

Valfrihetslagens konsekvenser för människors hälsobeteende, förutsättningarna för välfärd och hälsa och riskfaktorerna för folksjukdomarna beror enligt propositionen på i vilken mån landskapen med hjälp av villkor och ersättningsförfaranden som gäller tjänsteproducenterna förmår styra producenterna. Om landskapet inte lyckas i denna styruppgift, finns det en risk för att tjänsterna främst används i sådana situationer som inte nödvändigtvis ens skulle kräva ett besök hos en yrkesutbildad person inom social- och hälsovården. Detta kan vara problematiskt med tanke på jämlikt främjande av befolkningens hälsa och välfärd. Landskapen måste kunna följa sina invånares välfärd och hälsa samt producenternas verksamhet. För det behövs det i praktiken informationssystem som lämpar sig för ändamålet (s. 87).

Genom valfrihetslagstiftningen är det enligt propositionens konsekvensbedömning möjligt att förbättra tillgängligheten till tjänster, men också tjänsternas kvalitet och genomslag, förutsatt att det uppstår tillräckligt med verklig valfrihet för kunderna i landskapet (s. 106). På grundval av valfrihetspropositionens konsekvensbedömning och även annan erhållen utredning kommer det sannolikt att finnas mer valfrihet i stora bostadscentrum. I glesbygden kommer det, liksom för närvarande, att finnas mindre att välja på eftersom befolkningsunderlaget är mindre (se s. 100 i valfrihetspropositionen).

I motiven till lagstiftningsordningen i valfrihetspropositionen hänvisas till de skillnader som uppstår i ett marknadsbaserat utbud och konstateras att i landskap som är stora till ytan tyder en preliminär bedömning på att skillnaderna inom landskapen också är betydande. De reella möjligheterna till valfrihet kommer alltså inte att vara likadana i hela Finland, utan utbudet påverkas också av landskapens beslut (s. 252).

I motiven till lagstiftningsordningen konstateras också att man vid bedömningen av jämlikheten och tryggandet av denna också bör fundera på huruvida det i lagen föreskrivs om förfaranden och verksamhetsförutsättningar som tryggar jämlikheten och individens rättigheter i situationer där man genom ett produktionssätt som enligt lagförslaget vanligen tillämpas och som utnyttjar marknaden för social- och hälsovårdstjänster inte kan trygga rätten till social- och hälsovårdstjänster som svarar mot behovet (s. 250).

I fråga om tjänster som omfattas av valfriheten kan det enligt valfrihetspropositionens motiv till lagstiftningsordning uppstå situationer där det i en del av landet inte produceras några tjänster via marknaden eller där den enda producenten som producerar dessa tjänster, till exempel i ett glesbygdsområde, går i konkurs (s. 252—253). Även om lagförslaget har bestämmelser om förfarandet vid sådana situationer, bedöms det i motiven att verksamhetsförutsättningarna för landskapets affärsverk i praktiken kan vara utmanande i dessa situationer (s. 253).

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Val av kunder har man enligt motiven till valfrihetspropositionen försökt begränsa och förhindra bland annat genom bestämmelser om ersättningar till producenterna (63 och 66 §) (s. 253). Det hänvisas till ersättningsgrunder som beaktar den individuella välfärdsrisken också i statsrådets utredning. Där anses valfrihetsreformen ha skäligena möjligheter att förbättra en jämlik tillgång till tjänsterna. Men för att positiva effekter ska kunna uppstå måste landskapen gå iland med att precisera detaljerna i ersättningsmodellen för producenter av direktvalstjänster. Som ytterligare faktorer som främjar jämlikhet nämns i utredningen bestämmelser om situationer av marknadsbrist, skyldigheten att upprätta kundplaner och bestämmelser om rådgivning, stöd och tjänsteintegration liksom också helhetsansvaret för social- och hälsovårdscentralerna och landskapets affärsverk för att kunderna får den vård och service inom ramen för det offentliga tjänsteutbudet som motsvarar deras behov (s. 11).

Enligt konsekvensbedömningen i propositionen behövs det minst 3—5 år för att genomföra alla de ändringar av informationssystemen som valfrihetssystemet kräver, efter att detaljerna kring valfrihetsmodellen har precisats. För att informationssystemslösningarna ska kunna genomföras kontrollerat är det viktigt att det reserveras tillräckligt med tid för genomförandet (s. 148).

I propositionen konstateras att eftersom direktvalstjänsterna inleds i mycket omfattande utsträckning genast samtidigt med landskapets egen verksamhet, måste landskapet få tid att förbereda sig för att anpassa den verksamhet som kommunerna och samkommunerna skött och som landskapet ska börja ansvara för samt ansvar och skyldigheter vad gäller personal och egendom till den verksamhet som ska inledas till följd av valfrihetssystemet. Detta kan enligt propositionsmotiven vara problematiskt i synnerhet med tanke på landskapets beslutsfattande, om landskapet inte har faktiska möjligheter att i tillräcklig grad planera beslut om helheten. Dessutom medför den brådskande tidtabellen och svårigheten att planera verksamheten i tillräcklig grad en risk för tillhandahållandet av tjänsterna (s. 269).

Också sakkunniga inom social- och hälsovårdstjänster har fäst utskottets uppmärksamhet vid att reformen är förknippad med betydande risker med avseende på genomförandet av social- och hälsovårdstjänsterna. Med avseende på tillgången till service på lika villkor framställde de sakkunniga bedömningar enligt vilka förslaget rentav kan öka ojämlikheten. Problemen med likabehandling gäller i synnerhet ställningen för de som behöver många tjänster och av varierande slag. Effekterna på tillgången till vårdtjänsterna leder också till differentiering regionalt och mellan kundgrupper. Att hantera systemet med vårdtjänster blir enligt sakkunnigyträndena svårare och mer komplicerat, och landskapets faktiska möjligheter att övervaka och styra social- och hälsovårdscentralernas och kundsedelsproducenternas verksamhet och kvaliteten på den blir i praktiken svaga. De sakkunniga ansåg att schemalaggningsen för genomförandet var orealistisk och att det blir nödvändigt att fasindela ikraftträdandet av reformen. De sakkunniga ifrågasatte realiteten i konsekvensbedömningen i propositionen.

Utgångspunkter för utskottets bedömning

En central utgångspunkt för den konstitutionella bedömningen av tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna är att det allmänna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen har en skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för tillgodoseendet av deras grundläggande rättigheter.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Trots att det inte i grundlagen förskrivs om sättet att producera tjänster och om producenten, måste lagstiftningen ändå skapa de grundlagsfästa tillräckliga förutsättningarna för ett tillräckligt tydligt genomförande av det allmännas ansvar.

Trots att de föreslagna ändringarna kan anses vara grundläggande, vill utskottet betona att redan den gällande lagstiftningen innehåller drag av både valfrihet och mångproducentmodellen. Exempelvis enligt 4 § i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården kan en kommun ordna de uppgifter som hör till social- och hälsovården bland annat genom att anskaffa service från staten, en annan kommun, en samkommun eller någon annan offentlig eller privat tjänsteproducent, eller genom att ge den som använder tjänsterna en servicesedel. Dessutom finns det i 47 och 48 § i hälso- och sjukvårdslagen bestämmelser om en mycket omfattande rätt att välja en verksamhetsenhet eller ett verksamhetsställe för den offentliga hälso- och sjukvården. Grundlagsutskottet hade tidigare ingenting annat att anmärka på denna utvidgade rätt att välja vårdenhet än att kommunerna ska ha faktiska möjligheter att klara av sina skyldigheter (se GrUU 41/2010 rd, s. 5). Men i och med förslaget blir också valfriheten och mångproducentmodellen en huvudregel som definierar tjänsteproduktionen inom social- och hälsotjänster på basnivå och i tillämpliga delar också inom tjänster på specialiserad nivå.

Valfriheten inom social- och hälsotjänster 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 trygandet 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 ska 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).

Tjänsternas tillräcklighet och jämlikhet

Grundlagsutskottet anser att reformen med stor sannolikt förbättrar tjänsterna i en del av landet. Utskottet har inte heller någon grund för att misstänka att reformen, om den planeras väl och genomförs kontrollerat i fråga om sätt och schemaläggning, kan stärka den enskildas självbestämmanderätt och kundorienteringen, förbättra tjänsternas kvalitet och tillgänglighet och minska skillnaderna i tjänsterna i fråga om regioner och serviceenheter. Men grundlagsutskottet fäster ändå på grundval av erhållen utredning allvarlig uppmärksamhet vid att en valfrihetsmodell som passar illa ihop med förhållandena i Finland eller är ofullbordad i detaljerna kan försvaga jämlikheten mellan befolkningsgrupperna och försvåra tillgången på social- och hälsotjänster och därigenom också dämpningen av kostnadsökningen. Den pågående bedömningssituationen innefattar den betydande frågan om lagstiftarens prövningsrätt och dess relation till osäkerhetsfaktorer i samband med lagstiftningsreformer.

I valfrihetspropositionen hänvisas dels till ett flertal i praktiken tänkbara olägenheter, dels till metoder genom vilka de ska kunna avvärjas och varför man inte har valt något annat tänkbart alternativ för anordnandet. Sådana frågor är exempelvis om det föreslagna arrangemanget lockar till

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

över- eller underbehandling, om det leder till att tjänsteproducenter väljer sina kunder, om skyldigheten att bolagisera är nödvändig, om tillhandahållande och produktion nödvändigtvis ska hållas isär, om schemaläggningen för införandet är realistisk och om datasystemen fås att fungera på det sätt som krävs vid genomförandet av reformen. Grundlagsutskottet påpekar att även om frågor som dessa inte principiellt gäller den föreslagna helhetens grundlagsenlighet, kan de i vissa situationer leda till problem med grundlagsenligheten, om de leder till att de grundläggande fri- och rättigheterna äventyras.

Frågan om social- och hälso-tjänsternas jämlika genomförande, som aktualiserats i sakkunnigyttrandena, avviker från det likabehandlingsproblem som i typfallet aktualiseras i lagstiftningsfasen. I typfallet har grundlagsutskottet att ta ställning till frågan om en skäligen avgränsad och tydlig begränsning av formell likabehandling, på en grund som anknyter till att främja ett samhällsmål. I så fall gäller den konstitutionella bedömningen gränserna för prövningsrätten, som påverkas av tyngden hos det samhällsintresse som kräver begränsning och dessutom hur allvarlig begränsningen är. Utskottet har i sådana fall betonat att det är utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (GrUU 31/2014 rd, s. 3/I, se även RP 309/1993 rd, s. 42/I). Utskottet har i sin praxis också framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 20/2017 rd, s. 7).

Syftet med den aktuella reformen är att främja den faktiska jämlikheten i de offentliga social- och hälsovårdstjänsterna och i detta syfte förbättra särskilt ställningen för utsatta personer i tjänstesystemet. Denna omständighet är av särskild betydelse vid bedömningen av lagförslagen ur likabehandlingens synvinkel. Utgångspunkten för den konstitutionella granskningen är en annan än vid granskning av förslag som begränsar de grundläggande rättigheterna GrUU 31/2014 rd, s. 2/II—3/I). Hit hör också ett element av osäkerhet som undantagslöst ingår i förhandsbedömningen av konsekvenserna av lagstiftningen. I det aktuella läget bör man ändå förhålla sig allvarigare än vanligt till de risker som tas upp i konsekvensbedömningen. Detta på grund av den föreslagna reformens dimensioner. Vidare handlar det inte om ett offentligt serviceuppdrag vilket som helst, utan ordnande av tjänster där kärnan utgörs av genomförandet av uppgiften att trygga grundläggande rättigheter som i sista hand är kopplade till rätten till liv. Ett konstitutionellt problem i förhållande till 19 § 3 mom. i grundlagen kan uppstå om den föreslagna lagstiftningen innebar strukturella problem som med stor sannolikhet leder till att tillgodoseendet av rättigheterna faktiskt äventyras.

Vid konsekvensbedömningen av förslaget till valfrihetslag har det enligt grundlagsutskottets mening rätt öppet redogjorts för riskerna med den föreslagna regleringen. Vid en jämförelse med utredningen från regeringen och bedömningar av sakkunniga framstår helhetsbilden som starkt riskbetonad. Trots att utskottet anser det i sig klart att lagstiftaren har en betydlig prövningsrätt i fråga om metoderna för att tillförsäkra tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, måste det tillmätas konstitutionell betydelse att nästan alla sakkunniga som utskottet utfrågat har ansett att förslaget innebär en särskilt stor och allvarlig risk.

Grundlagsutskottet anser att bedömningen av lagarnas konsekvenser försvåras av att det inte tidigare har genomförts en till innehållet motsvarande och lika omfattande reform. Dessutom nås

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

många av målen först när lagstiftningen verkställs på grundval av landskapens beslut. Som det också sägs i motiven till valfrihetspropositionen, beror reformens konsekvenser i hög grad på hur landskapen genomför valfrihetslagstiftningen i sitt eget beslutsfattande och sin egen verksamhet (s. 78). Med avseende på likabehandling handlar det också om olika landskaps möjligheter att genomföra valfrihetssystemet. Men utskottet vill ändå betona att 19 § 3 mom. i grundlagen förutsätter att tillräckliga social- och hälsovårdstjänster tillförsäkras genom lag, och att tillgodoseendet av rättigheterna enligt 19 § i grundlagen inte enbart kan bero på förväntningarna på verkställandet av reformen.

Landskapets verksamhetsmöjligheter

Uppbyggnaden av det föreslagna servicesystemet, där social- och hälsocentralerna ska svara för produktionen av hälso- och sjukvård på basnivå och vissa socialvårdstjänster, gör att tillgången till tjänster blir beroende av marknadsaktörerna. Social- och hälsocentralerna ska vara aktörer i bolagsform eller annan företagsform och åtskilda från landskapet. Det landskap som svarar för ordnandet av tjänsterna ska ha verktyg att styra servicestrukturen och innehållet i tjänsterna. Här rör det sig om bland annat landskapets servicestrategi och servicelöfte (14 och 15 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård), samarbetsavtalet mellan landskapen (16 §), affärsverkets förvaltningsstadga, förfarandet för godkännande av producenter av direktvalstjänster och kundsedelsproducenter (8 kap. i förslaget till valfrihetslag), avtalen med producenter (47 §) och systemet för ersättningar till producenter (10 kap.). Med hjälp av de här metoderna ska landskapet ansvara för organiseringen av social- och hälsovården enligt mångproducentmodellen och sträva efter att säkerställa tillgången och tillgängligheten till, kvaliteten på och jämlikheten i fråga om tjänsterna. Dessutom ska landskapet ha vissa verktyg till sitt förfogande (43, 52 och 81 § i förslaget till valfrihetslag) för att garantera tillgången till tjänster i det fall att tjänster som produceras på marknadsmässiga villkor inte uppkommer i ett landskap eller en del av det.

Hur effektiva de styrmedel är som regleras i lagen om ordnandet av social- och hälsovården och i valfrihetslagen beror på landskapens förmåga att använda dem och att förplikta producenterna att säkerställa en fungerande arbetsfördelning och integration i praktiken. För att förslaget ska vara godtagbart i konstitutionellt hänseende bör landskapet kunna se till att tillträdet till tjänsterna, bedömningen av servicebehovet och de individuella beslut som social- och hälsocentralerna svarar för (bl.a. förvaltningsbeslut om socialservice och beslut om beviljande av kundsedel) förverkligas enligt samordnade kriterier och förfaranden och att de rättsmedel som individen har till sitt förfogande är effektiva oberoende av vilken aktör som producerar tjänsterna.

Enligt utredning finns det en risk för att den servicestruktur som utformas utifrån bestämmelserna blir komplicerad att hantera och styra. Det är heller inte problemfritt att genomföra landskapets organiseringsansvar i den nya strukturen utifrån lagstiftningspaketet och de föreslagna verktygen. Landskapet måste ha kompetens och resurser för att kunna administrera och styra systemet. Utgångspunkterna och resurserna varierar stort mellan landskapen och dessutom finns det skillnader i förhållandena mellan och inom landskapen, vilket kan bli problematiskt i konstitutionellt hänseende. Grundlagsutskottet ser det som en uppenbar risk att det i servicesystemet uppstår regionala skillnader när det gäller tillgång, tillgänglighet och kvalitet.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

I motiven till lagstiftningsordning i förslaget till valfrihetslag (s. 266) hänvisar regeringen till finansieringsproblem som kan uppstå om landskapet tvingas säkerställa tillgången till tjänster i en situation av marknadsbrist. Slutligen konstateras det (s. 267) att om tilläggskostnader inte kan täckas genom en effektivisering av verksamheten behöver landskapen tilläggsfinansiering för att kunna trygga de tjänster som avses i 19 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet ser det som problematiskt att förslaget motiveras med ökad likabehandling och bättre tillgång till och kvalitet på tjänsterna samtidigt som det i propositionen uppges att effekterna kan fördelas regionalt ojämnt (se t.ex. s. 83 och 278—279).

Utskottet påpekar också att det nuvarande systemet, där social- och hälsovården huvudsakligen hör till kommunernas uppgifter, i viss mån berättigar till kommunspecifika skillnader i nivån på genomförandet av social- och hälsovårdstjänsterna utifrån den kommunala självstyrelsen enligt grundlagen, om skillnaderna beror på kommunens beslut med explicit stöd i lagen och inom lagens gränser och på behöriga utredningar om det lokala behovet av social- och hälsovårdstjänster (se också GrUU 45/2016 rd, s. 5). Ur landskapens självstyrelse är det däremot svårt att härleda någon konstitutionell motivering till att social- och hälsovårdstjänsterna håller olika standard på olika håll i landet eller i olika delar av samma landskap.

Systemet med ersättningar till tjänsteproducenter i enlighet med propositionen erbjuder enligt regeringens åsikt möjligheter att styra producenternas verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Å andra sidan kan möjligheten att tillämpa ersättningsgrunder som bygger på antalet prestationer undergräva landskapets möjligheter att styra verksamheten och hålla kontroll över utgifterna. Utskottet anser att det väsentliga framför allt är om det över huvud taget uppstår någon marknad som möjliggör valfrihet, vilket i sin tur beror på ersättningsgrunderna och nivån på ersättningarna. Ur den här synvinkeln är systemets startfas kritisk.

Eftersom systemet är komplicerat och landskapen är så olika pågår arbetet med att bygga upp de datasystem som behövs i verksamheten fortfarande. Utifrån rapporterade administrativa erfarenheter är det svårt och tidskrävande. Svårigheterna ökar väsentligt av att den föreslagna tidsplanen för genomförandet är så stram. De informationshanteringstjänster som avses i 77 och 78 § i förslaget till valfrihetslag finns ännu inte och regeringen går inte in på dem i detalj i propositionen.

Utifrån propositionerna om landskapsreformen, vårdreformen och valfriheten går det enligt utskottet inte att bilda sig någon klar uppfattning av hur man rent konkret kommer att ta fram och behandla den information som landskapet i egenskap av anordnare behöver för att sköta sina uppgifter och som befolkningen behöver till stöd för sina val. Det är ett stort problem att propositionen är så bristfällig, eftersom riskerna med datasystemen påverkar anordnarens möjligheter att tillgodose kundernas servicebehov på ett samordnat sätt.

De konstitutionella problemen med förslaget till valfrihetslag gäller för det första situationer där det i någon del av landet inte uppstår marknadsmässig tjänsteproduktion. Med tanke på sådana situationer föreskriver 52 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag om undantag från förbudet att producera tjänster. Där står det att landskapet ska producera direktvalstjänster och kundsedelstjänster när det är nödvändigt för att trygga kundernas tillgång till tjänster i en situation där kunderna inte i en skälig utsträckning på marknaden har tillgång till direktvalstjänster eller kundsedels-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

tjänster och tillgången på sådana tjänster inte kan tryggas genom att landskapet enligt 116 § i landskapslagen ålägger en tjänsteproducent en skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster. Här är också 22 § 3 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård relevant. Enligt momentet ska landskapets affärsverk producera tjänsterna, om de inte annars är tillgängliga i enlighet med lagstiftningen, servicestrategin eller landskapets servicelöfte.

I 43 § i förslaget till valfrihetslag finns för sin del bestämmelser om proceduren i situationer där det i något område i landskapet inte uppstår direktvaltjänster i tillräcklig utsträckning. I 2 mom. föreskrivs det att om det i ett område av landskapet inte genom anmälningsförfarandet uppnås en tillräckligt hög demografisk eller regional täckningsgrad för tjänsterna, kan landskapet besluta att tjänsterna i området till följd av marknadsbrist ska ordnas enligt ett förfarande som avses i upphandlingslagen. Vid bedömningen av marknadsbristen ska hänsyn tas till förhållandena på området och befolkningens servicebehov samt utbudet av social- och hälsovårdstjänster som är tillgängliga genom anmälningsförfarandet. För att avhjälpa marknadsbristen och upprätthålla tjänsteutbudet i området eller av andra skäl kan upphandlingsvillkoren förenas med nödvändiga tilläggsvillkor eller begränsningar, står det också i bestämmelsen. En förutsättning för att tillämpa förfarandet är enligt 4 mom. att social- och hälsovårdsministeriet på ansökan av landskapet ger sitt tillstånd till det. Ett ytterligare villkor är att marknadsbristen ska påvisas genom en separat utredning om skillnaden mellan områdets tjänsteutbud och kundernas efterfrågan på tjänster eller på något annat sätt som garanterar tillräcklig öppenhet. Om tillförlitlig utredning inte kan fås på annat sätt kan landskapet också be Konkurrens- och konsumentverket om ett utlåtande i ärendet.

Så som regeringen noterar i motiveringen till lagstiftningsordning kan det bli en utmaning för affärsverket att agera i situationer av den här typen, eftersom det faktum att tjänsterna i fråga omfattas av bolagiseringsskyldigheten innebär att landskapet inte direkt har personella eller andra resurser att kompensera bristen på tjänsteproduktion (s. 253 i RP).

Med marknadsbrist avses i bestämmelsen en situation där tillräckliga social- och hälsovårdstjänster inte kan garanteras på det primära sättet att producera tjänster, det vill säga marknadsmässigt. Enligt 81 § i förslaget till valfrihetslag ska landskapet ha beredskap att proaktivt säkerställa tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för sina invånare, för den händelse att producenterna av direktvaltjänster eller kundsedeltjänster inte kan ge landskapsinvånarna rimlig tillgång till tjänster på marknaden. Utskottet anser dock att förfarandet för att påvisa marknadsbrist enligt 43 § i förslaget till valfrihetslag är en mycket tungrodd procedur med tanke på att det handlar om situationer där en enskild patient eller kund inte får behövlig service. Dessutom framgår det inte närmare av ordalydelsen i eller motiven till 81 § hur landskapet ska uppfylla skyldigheten att ha beredskap.

I en situation av marknadsbrist tryggar de föreslagna bestämmelserna inte tjänsterna i tillräcklig utsträckning med avseende på grundlagen. De strukturella problemen med bestämmelserna gäller uttryckligen bolagiseringsskyldigheten och förbudet för landskapet att självt producera tjänsterna. Så som det står i motiven till lagstiftningsordningen i valfrihetspropositionen (s. 254) skulle det för landskapet vara enklare att trygga tjänster i andra hand i en situation av marknadsbrist, om landskapet inte var skyldigt att bolagisera sin egen produktion. Men då måste valfriheten genomföras enligt en annan modell. Om systemet byggde på att landskapet självt ska kunna producera tjänsterna skulle bestämmelserna inte vara behäftade med något problem av det här slaget.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Då skulle landskapet självt i sista hand kunna agera i situationer där det inte på marknaden produceras tjänster som är tillräckliga för att garantera de grundläggande fri- och rättigheterna.

Den EU-rättsliga motiveringen till bolagiseringskyldigheten

Skyldigheten att bolagisera den tjänsteproduktion som omfattas av de direktvalstjänster som landskapet självt producerar härleds inte från grundlagen eller skyldigheter enligt EU-rätten, utan grundar sig på den nationella politiska ändamålsenlighetsprövningen av ett system som tas i bruk i Finland, står det i motiveringen till lagstiftningsordning i valfrihetspropositionen (s. 253–254). Enligt motiveringen till propositionen (s. 64) föranleds bolagiseringskyldigheten av den valda valfrihetsmodellen där direktvalstjänsterna omfattas av konkurrensen på marknaden så att företag som uppfyller villkoren på basis av anmälan godkänns som producenter och människor direkt kan välja en offentlig eller en privat producent. Regeringens tolkning av Europeiska kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd (C/2016/2946) och EU-domstolens rättspraxis som behandlas där är att ett system som grundar sig på ett direkt lagstadgat val av kunder och producenters rätt att anmäla sig och bli godkända som producenter av tjänster som omfattas av valfrihet innebär att produktionen av social- och hälsovårdstjänster ur unionsrättens perspektiv utgör ekonomisk marknadsverksamhet. I motiveringen hänvisar regeringen också särskilt till kommissionens beslut i fallen Destia (Kommissionens beslut C7/2006) och Palmia (C/20), där kommissionen ansåg att konkurrenskyddet och de avvikande skattevillkoren med anknytning till status som affärsverk var förbjudet statligt stöd.

Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 44/2016 rd, s. 4 och GrUU 51/2014 rd, s. 2/II). 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). Utskottet har framhållit att det därför finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 44/2016 rd, s. 4).

Men den nu aktuella situationen är inte jämförbar med genomförande av EU-lagstiftning. Enligt grundlagsutskottet är det 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 GrUU 20/2017 rd och GrUU 51/2014 rds. 2/II) och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen.

Enligt utredning är regeringens tolkning av EU-lagstiftningens betydelse som grund för bolagiseringskyldigheten i den valda valfrihetsmodellen inte nödvändigtvis motiverad. I propositionen går regeringen inte alls in på huruvida social- och hälsovårdstjänsterna på det sätt som avses i propositionen kan jämföras med Destias och Palmias verksamhet som kommissionens beslut gäller. Där handlade det om att affärsverkens prestationer var riktade till en äkta marknad, tillhandahölls mot ersättning på marknaden och inte byggde på någon lagfäst skyldighet för offentliga samfund att organisera social- och hälsovårdstjänster. Följaktligen hade den så kallade solidaritetsprincipen ingen betydelse i frågan. I en kompletterande utredning till utskottet påpekar reger-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

ingen att EU-rätten i regel lämnar social- och hälsovårdstjänsternas struktur till medlemsstaternas behörighet.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning har EU begränsad behörighet att reglera social- och hälsovårdstjänster. Enligt artikel 186.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen i sina åtgärder respektera medlemsstaternas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och tillhandahålla hälso- och sjukvård. Medlemsstaternas ansvarsområden inbegriper hälso- och sjukvårdsförvaltningen och fördelningen av de resurser som tilldelas denna. Artikel 36 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskriver om möjligheten att anlita tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt den ska unionen för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Det har också betydelse att stadgan definierar de sociala rättigheterna så som rätten till social trygghet, som innefattar socialservice (artikel 34.1) och hälsoskydd (artikel 35) enligt unionsrätten och nationell lagstiftning. Stadgan förpliktar unionen att respektera de här rättigheterna, som således också styr tolkningen av konkurrensrätten i unionen. I sin tilläggsutredning hänvisar regeringen till att de tjänster som var aktuella i fallen Destia och Palmia inte utgjorde sådana tjänster som direkt avses i stadgan och att de särdrag som stämmer överens med solidaritetsprincipen för socialvård och hälso- och sjukvård även i övrigt var färre. Den tolkning som ligger till grund för bolagiseringsskyldigheten är enligt utredningen utformad med försiktighet för att undvika att kommissionens och EU-domstolens tolkningar ska leda till sådana ändringar i systemet som kan få överraskande och omfattande följder.

I ett sakkunnigyttrande uppges det att den föreslagna valfrihetsmodellen utifrån motiveringen inte nödvändigtvis föranleder någon bolagiseringsskyldighet av den typ som föreslås. Enligt yttrandet ser det ut att vara uppenbart att den finska socialvården och hälso- och sjukvården härfter kommer att betraktas som ekonomisk verksamhet i EU-rätten om den föreslagna valfrihetsmodellen genomförs med hjälp av bolagiseringsskyldigheten. Med avseende på försiktighetsargumentet pekar detta rentav i motsatt riktning. Det kan innebära att vår rätt att besluta om servicestrukturen inom social- och hälsovården krymper väsentligt. Utskottet påpekar att den här aspekten är relevant vid en bedömning av möjligheterna att reglera det nu föreslagna systemet framöver när det gäller eventuella behov av kompletteringar och korrigeringar i de föreliggande förslagen. Regeringen måste härfter se till att lagförslagen särskilt noggrant analyseras i ett EU-rättsligt perspektiv, vid behov i samverkan med EU-myndigheterna.

Inom ramen för sitt konstitutionella uppdrag enligt 74 § i grundlagen anser grundlagsutskottet att det är väsentligt att bedöma hur bolagiseringsskyldigheten förhåller sig till ett jämlikt tillgodoseende av skyldigheterna enligt 19 § i grundlagen. Utskottet påpekar också att regeringen i valfrihetspropositionen hänvisar till att en annan valfrihetsmodell inte skulle inbegripa bolagisering (s. 254).

Med hänsyn till de uppenbara bristerna i den EU-rättsliga motiveringen till bolagiseringsskyldigheten i propositionen och i regeringens kompletterande utredning anser utskottet att skyldigheten att bolagisera social- och hälsovårdstjänsterna medför problem med avseende på tryggheten av

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen och att skyldigheten inte har motiverats på ett tillräckligt och tillbörligt sätt.

Tidsplanen för att genomföra ändringarna

En konstitutionell fråga som är viktig för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska fullföljas gäller övergångstiden och tidsplanen för införandet av valfrihetssystemet (12 kap. i förslaget till valfrihetslag).

När lagstiftningen omarbetas är övergångsarrangemang och tidsplaner för införande ingen godtagbar grund för att avvika från eller skjuta fram fullföljandet av kraven på de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna enligt grundlagen och internationella människorättskonventioner. De grundläggande och mänskliga rättigheterna måste tillgodoses från och med det att reformen träder i kraft. Enligt utskottet är det inte godtagbart i konstitutionellt hänseende att det allmänna till exempel i glesbygden eller i några landskap inte kan tillförsäkra människorna eller vissa befolkningsgrupper tillräckligt omfattande social- och hälsojäms- ter under övergångstiden.

I sin granskning har utskottet som utgångspunkt att avsteg från ett jämlikt fullföljande av de grundläggande fri- och rättigheterna inte får göras på den grunden att tidtabellen för inrättandet av social- och hälsocentraler varierar i olika landskap eller att omfattningen av de tjänster som tillhandahålls vid dem kan variera under övergångstiden. Tidsplanen för övergångsperioden och variationen i tjänsterna under loppet av den är tillåtna bara på det villkoret att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses.

I motiveringen till valfrihetspropositionen står det att "den nya landskapsförvaltningen borde genast då den inleder sin verksamhet fatta mycket viktiga beslut om hur övergången till direktvalstjänster ska ske" (s. 269). Vidare noteras det att landskapet "bör redan innan producenternas anmälningsförfarande inleds besluta om bland annat förfarandet för godkännande av producenter, ersättningar som betalas till producenter, avtalspraxis och avtalsvillkor samt lämplig uppföljning av verksamheten" och att "landskapet borde också ha fungerande system och tillräcklig beredskap för att överföra kunduppgifter, ta i bruk ett registreringssystem samt följa och upprätthålla ett system för ersättningar till tjänsteproducenter" (s. 269). Samtidigt ska landskapet "dessutom förbereda sig för att inleda sin egen verksamhet samt för de omfattande personalförflyttningarna, egendomsarrangemangen och IKT-arrangemangen i samband med detta" (s. 269).

Enligt 85 § i lagförslaget ska landskapet den 1 januari 2019 överföra de direktvalstjänster som mun- och tandvårdsenheterna ska producera. Enligt 86 § ska en del av de direktvalstjänster som social- och hälsocentralerna ska producera vara överförda senast den 1 juli 2019. I det sistnämnda fallet kan statsrådet skjuta fram tidpunkten för att inleda social- och hälsocentralernas verksamhet till den 31 december 2020 (90 §). Enligt utredning kommer genomförandet av reformen att innebära en lång rad olika faser. Utifrån utredningen har utskottet bedömt att det är ytterst osannolikt eller rentav omöjligt att faserna kan genomföras på behörigt sätt enligt den föreslagna tidsplanen.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Ett flertal utfrågade sakkunniga inom social- och hälsovård har uppgett att tidsplanen för att genomföra valfrihetsreformen är orealistisk på så sätt att den rentav kan komma att leda till akut kris i social- och hälsovårdssystemet under våren 2019. Regeringens tilläggsutredning till utskottet den 31 maj 2017 om genomförandet av vårdreformen och landskapsreformen ger heller inga tillräckliga garantier för att tidtabellen för ikraftträdandet är realistisk. Det framgår av sakkunnigyttrandet att tidsplanen för genomförandet av den föreslagna lagstiftningen och det faktum att genomförandet av valfrihetsmodellen inte har planerats in i en fas som infaller först efter att de andra delarna av reformen har trätt i kraft bidrar till att riskera skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.

Slutsatser

Grundlagsutskottet ser målen i propositionen om landskaps- och vårdreformen och i valfrihetspropositionen, dvs. stärkandet av basservicen inom social- och hälsovården, främjandet av kundernas valmöjligheter och förbättringen av tillgången till service och av servicekvalitet, som synnerligen viktiga. Utskottet upprepar dessutom sin uppfattning att det finns vägande skäl för en revidering av social- och hälsovårdstjänsterna. Dessa skäl anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och talar för att ansvaret för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster läggs över på aktörer som är större än de enskilda kommunerna (GrUU 75/2014 rd, s. 2/I).

De föreslagna bestämmelserna säkerställer dock inte på ett sätt som är jämlikt på riksnivå att rätten till adekvata social- och hälso- och sjukvårdstjänster tillgodoses i enlighet med 6 § 1 och 2 mom., 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen, särskilt på grund av skyldigheten att bolagisera tjänsterna och tidsschemat för att genomföra valfriheten. Lagstiftningen bör ändras på så sätt att det allmänna under alla omständigheter kan garantera att social- och hälsovårdstjänsterna utförs på lika villkor i tillräcklig omfattning. Grundlagsutskottet anser att dels 52 § i förslaget till valfrihetslag om att landskapet inte självt får producera direktvalstjänster eller tjänster som tillhandahålls mot kundsedel, dels bestämmelsen om skyldigheten att bolagisera social- och hälsovårdstjänsterna måste strykas i lagförslaget. Utan dessa ändringar kan förslaget till valfrihetslag inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I sin samlade bedömning stannar utskottet också 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. Reformen kommer inom det föreslagna tidsschemat inte med tillräcklig säkerhet att fullfölja likabehandlingen av olika befolkningsgrupper och deras faktiska möjligheter att få de tjänster som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses. Därför kan bestämmelserna om ikraftträdande, övergångsperiod och tidtabell för införandet i 12 kap. i förslaget till valfrihetslag inte stiftas i den form som regeringen föreslår. Tidsplanen för reformen måste ändras så att tillgången till social- och hälsovårdstjänster inte riskeras. Utskottet inskräper att det här kravet direkt följer av det allmänna skyldigheter enligt 19 § 3 mom.

Dessutom anser utskottet att den nu föreslagna valfrihetsmodellen bör införas etappvis. Indelningen i etapper kan göras tidsmässigt, i sak och geografiskt. Det innebär att 12 kap. i förslaget till valfrihetslag måste beredas på nytt. Dessa ändringar är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av regleringens karaktär anser grund-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

lagsutskottet att det inte entydigt kan definiera vilka ändringar som bör göras i lagförslaget för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (se också GrUU 67/2014 rd, s. (I).

Det faktum att de föreliggande propositionerna bildar en helhet (se t.ex. RP 15/2017 rd, s. 663) och att grundlagsutskottet anser att vissa grundläggande lösningar i förslaget till valfrihetslag strider mot grundlagen innebär uppenbarligen också att lagförslagen i propositionen om landskapsreformen respektive vårdreformen behöver ändras. Omfattningen av ändringarna och deras konsekvenser för övriga bestämmelser måste utredas i detalj. Hänsyn bör tas exempelvis till 22 § 2 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård, där det föreskrivs att kommunen, samkommunen eller deras dottersammanslutning inte får producera sådana social- och hälsovårdstjänster som ingår i landskapets organiseringsansvar. Syftet med bestämmelsen är att förtydliga uppgiftsfördelningen mellan landskapet och kommunen och förhindra en oändamålsenlig konkurrens om tjänsteproduktionen mellan offentliga aktörer. Grundlagsutskottet anser att man på nytt bör bedöma huruvida bestämmelsen som begränsar den kommunala självstyrelsen kan motiveras med argument som hänvisar till en konkurrenssituation.

3.4 Utövning av offentlig makt och skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter

Grunderna för förslaget och utgångspunkterna för bedömningen

Enligt 12 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska landskapen ordna social- och hälsovårdstjänster på så sätt att kunderna har möjlighet att välja tjänsteproducent. I fråga om val av tjänsteproducent gäller särskilda bestämmelser.

Syftet med valfrihetspropositionen är att främja social- och hälsovårdskundernas möjligheter att välja tjänsteproducent samt att förbättra tillgången till tjänster och tjänstekvaliteten. Målet är (s. 256) att införa en ny mångproducentmodell som är mer omfattande än den nuvarande och där man parallellt med produktionen av offentliga tjänster använder tjänster som producerats av privata aktörer och tredje sektorn. I förslaget avses med kundens valfrihet kundens rätt att välja tjänsteproducent och dennes verksamhetsställe samt de yrkesutbildade personer eller den multiprofessionella grupp av yrkesutbildade personer som tillhandahåller tjänsterna. Till kundens valfrihet hör direktvalstjänster, val av affärsverk i landskapet samt tjänster som tillhandahålls mot kundsedel och enligt personlig budget.

I den vidaste bemärkelsen ska valfriheten gälla direktvalstjänster som produceras av privata social- och hälsocentraler och mun- och tandvårdsenheter (14 och 15 § i förslaget till valfrihetslag). Valfriheten ska också genomföras med hjälp av kundsedel (18 och 22 §) och tjänster som tillhandahålls enligt personlig budget (6 kap.). Landskapens affärsverk får inte själva producera direktvalstjänster eller tjänster som betalas med kundsedel. Affärsverken får dock bilda bolag eller andra privaträttsliga sammanslutningar för ändamålet (52 § 1 mom.). Bestämmelser om undantag från landskapets förbud att producera direktvalstjänster ska finnas i 52 § 2 mom.

Direktvalstjänsterna inbegriper betydande uppgifter att producera social- och hälsovårdstjänster. För det första är det fråga om att producera hälso- och sjukvård och socialvård i det inledande skedet, till exempel rådgivning och hänvisning av olika slag. Dessutom ska producenten av direktvalstjänster bedöma servicebehov och upprätta kundplaner. Producenten ska också fatta förvalt-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

ningsbeslut om vissa typer av socialservice för kunden enligt socialvårdslagen (32 §). Producenten av direktvalstjänster ska enligt 53 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag svara för tjänster som underleverantören tillhandahåller enskilda kunder och har ett övergripande ansvar för direktvalstjänster som tillhandahålls enskilda kunder.

Det föreslagna valfrihetssystemet som bygger på mångproducentmodellen innebär ett nytt sätt att organisera servicestrukturen inom social- och hälsovården. En väsentlig del av de social- och hälso-tjänster som ingår i det allmännas organiseringsansvar ska produceras av aktörer utanför myndighetsmaskineriet. Utöver tjänsteproduktionen ska privata aktörer också ta över rätten att besluta vilka social- och hälsovårdstjänster kunden ska få.

I motiveringen till propositionen om landskapsreformen och vårdreformen (s. 679) står det att enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis och den juridiska litteraturen är ordnandet och produktionen av offentliga social- och hälsovårdstjänster enligt 19 § i grundlagen i princip offentliga förvaltningsuppgifter. Åtminstone uppgifter som inbegriper självständig bedömning av patientens eller klientens servicebehov och planering av tjänster och verksamhet i anslutning därtill kan enligt motiveringen betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift och bedömning av servicebehovet inbegriper också utövning av offentlig makt. Det är också svårt att separera sådan verksamhet på vilken kraven i 124 § i grundlagen inte vore tillämpliga från den produktionshelhet som avser social- och hälsovårdstjänster, står det i motiveringen.

Grundlagsutskottet anser 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 (se GrUU 24/2001 rd, s. 4/I och 4/II och GrUU 58/2010 rd, s. 4/II om betydligt större uppgiftshelheter).

De frågor som har relevans med tanke på 124 § i grundlagen gäller omfattningen av och ändamålsenligheten i överföringen av social- och hälsovårdstjänster på privata aktörer och också bland annat lämpligheten och myndighetstillsynen i fråga om de privata aktörernas verksamhet. I 8 kap. i förslaget till valfrihetslag ska det finnas bestämmelser om förfarandet för att godkänna tjänsteproducenter och om kraven på producenterna, medan 9 kap. ska föreskriva om tjänsteproducenternas skyldigheter. Lagens 74 § ska föreskriva om de allmänna förvaltningslagar som är tillämpliga på producenter av direktvalstjänster och 75 § ska föreskriva om tjänsteansvaret.

I 79 § finns bestämmelser om landskapets uppgift att övervaka sådana inom sitt område verksamma producenter av social- och hälsovårdstjänster som tillhandahåller direktvalstjänster, kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget. Landskapet ska ha relativt omfattande rätt att få upplysningar och företa inspektioner i syfte att sköta sin tillsynsuppgift. Dessutom har landskapet en skyldighet att be producenten redogöra för eventuella missförhållanden eller brister i verksamheten och att kräva att dessa åtgärdas. Om en producent av direktvalstjänster eller en producent av kundsedelstjänster inte avhjälper missförhållandena eller bristerna inom den tidsfrist som landskapet satt ut, kan landskapet vidta åtgärder för att återkalla godkännandet och för att säga upp eller häva avtalet.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Dessutom ska den föreslagna lagen om produktion av social- och hälsovårdstjänster tillämpas på producenter av direktvalstjänster, kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget.

Grundlagens bestämmelser och grundlagsutskottets praxis

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.

I förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 178/II—180/II) sägs att det genom bestämmelsens ordalydelse betonas att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska höra till myndigheterna och att dessa uppgifter endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter. Avsikten är att begränsa överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter utanför det egentliga myndighetsmaskineriet (GrUB 10/1998 rd, s. 33/II och RP 1/1998 rd, 178/II—180/II).

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. Utövning av lagstiftande och dömande makt kan däremot inte hänföras till sådana förvaltningsuppgifter som avses i bestämmelsen. Grundlagens 124 § inbegriper både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (RP 1/1998 rd).

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att till exempel sjöräddningstjänsten sammantaget sett (GrUU 24/2001 rd, s. 4/I och 4/II) och helheten av operativa avfallshanteringsuppgifter (GrUU 58/2010 rd, s. 4/II) är offentliga förvaltningsuppgifter. Uppgifterna inom rättshjälp och intressebevakning utgör, med hänsyn till det sätt uppgifterna ordnas på, ett komplex med drag av offentlig förvaltningsuppgift trots att de aspekter som anknyter till privata intressen och näringsverksamhet är framträdande. Utskottet har lagt vikt vid att det är frågan om en lagstadgad serviceuppgift som ska ordnas av myndigheterna och som enligt utskottet kan karakteriseras som faktisk förvaltningsverksamhet (GrUU 16/2016 rd, s. 2). Även uppgifter som går ut på att bistå myndigheten har betraktats som offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 55/2010 rd, s. 2/I—3/I). Som offentliga förvaltningsuppgifter har utskottet inte sett sådan opartisk provning eller certifiering i kraft av teknisk expertis som inte påverkar myndighetens befogenhet att bestämma om metoder och personal som används vid de återkommande besiktningarna av mekaniska anordningar och konstruktioner (GrUU 4/2012 rd, s. 2/I—3/II) eller certifikatverksamhet vars karaktär de facto har distanserat sig från karakteristika som gäller för offentliga myndighetsuppdrag (GrUU 16/2009 rd, s. 2/I och 2/II).

Enligt förarbetena till 124 § i grundlagen är utgångspunkten att bestämmelserna om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter ska utfärdas genom lag. Eftersom framför allt skötseln av offentliga tjänster bör kunna ordnas smidigt och det inte i fråga om sådana uppgifter med hänsyn till syftena med regleringen finns behov av detaljreglering i lag, ska det

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

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. 178/II—180/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, s. 2/I och 2/II och GrUU 11/2002 rd, s. 5/I och 5/II).

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 man fästa särskilt avseende vid dels förvaltningens effektivitet och övriga interna behov, dels enskilda personers och sammanslutningars behov (RP 1/1998 rd, s. 178/I—180/II, GrUU 8/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2016 rd, s. 3). Dessutom ska arten av förvaltningsuppgifter beaktas (RP 1/1998 rd, s. 178/II—180/II, se t.ex. GrUU 6/2013 rd, s. 2/II, GrUU 65/2010 rd, 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 persons eller sammanslutnings centrala rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 178/II—180/II, se också GrUU 8/2014 rd, s. 3/I—6/I).

I sin vedertagna utlåtandep Praxis har utskottet påpekat att kravet på ändamålsenlighet är ett juridiskt villkor och att det från fall till fall måste bedömas om kravet uppfylls (GrUU 44/2016 rd, s. 5—6, GrUU 16/2016 rd, s. 2—3, GrUU 12/2014 rd, s. 2/I—2/II, GrUU 8/2014 rd, s. 3/I—4/I, GrUU 5/2014 rd, s. 3/I—3/II, GrUU 23/2013 rd, s. 2/II—3/II, GrUU 65/2010 rd, s. 2/II, GrUU 57/2010 rd, s. 5/I och GrUU 48/2010 rd, s. 3/I—5/I och de utlåtanden som nämns där. Se också RP 1/1998 rd, 178/II—180/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—6).

I sina bedömningar av huruvida kravet på ändamålsenlighet uppfylls har utskottet vägt in bland annat den specialkompetens eller de resurser som behövs för uppgifterna (GrUU 29/2013 rd, s. 2/I—2/II, GrUU 37/2010 rd, s. 4/I—5/I), ett ökat servicebehov (GrUU 6/2013 rd, s. 2/II, GrUU 16/2016 rd, s. 2—3), regional tillgång till tjänster (GrUU 11/2004 rd, s. 2/I—2/II), flexibilitet (GrUU 6/2013 rd, s. 2/I—2/II) och effektivitet i verksamheten (GrUU 3/2009 rd, s. 4/I—5/I). Kravet på ändamålsenlighet går inte enbart ut på ekonomisk ändamålsenlighet, även om det på behörigt sätt måste fästas adekvat hänseende vid de ekonomiska konsekvenserna (GrUU 11/2006 rd, s. 2/I—3/I). Det har också betydelse huruvida myndighetens personella resurser räcker till (GrUU 23/2013 rd, s. 3/I—3/II och GrUU 6/2013 rd, s. 2/II).

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 rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Bestämmelsen understryker enligt motiveringen 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. 178/II—180/II).

Kraven på rättssäkerhet och god förvaltning gäller enligt motiveringen till 124 § i grundlagen framför allt beslutsfattande i samband med offentliga förvaltningsuppgifter. Det är härvid skäl att

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

fästa avseende bl.a. vid jämlikheten (6 §), de grundläggande språkliga rättigheterna (17 §), rätten att bli hörd, kravet på beslutsmotivering och rätten att söka ändring. Kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska allmänt tolkas så att 21 § och övriga bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas (RP 1/1998 rd, s. 178/II—180/II). Utskottet understryker betydelsen av att rättssäkerheten och god förvaltningssed säkerställs genom bestämmelser, också när förvaltningsuppgifter direkt genom lag eller med stöd av lag förs över på andra än myndigheter (GrUB 10/1998 rd, s. 33/II). Om ett förvaltningsuppdrag kan innebära utövning av offentlig makt är det särskilt viktigt att säkerställa att den som utövar offentlig makt är tjänsteman i den mening som avses i strafflagen (GrUB 10/1998 rd, s. 33/II).

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 33/2004 rd, s. 7/I—7/II, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II—10/I). Grundlagens 124 § kräver inte att det i lag alltid hänvisas till allmänna förvaltningslagar, eftersom de allmänna förvaltningslagarna tillämpas med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag (GrUU 42/2005 rd, s. 2/II—3/II). Om en hänvisning av tydlighetskäl ändå anses vara behövlig måste den vara heltäckande på grund av den kontradiktoriska slutsatsen (GrUU 11/2006 rd, s. 3/I—3/II och GrUU 42/2005 rd, s. 2/II—3/II).

I faktisk verksamhet kan man se till att kraven visavi grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet och god förvaltning uppfylls genom att lagstiftningen generellt är exakt och korrekt och att de som utför uppgifterna är lämpliga och kompetenta (GrUU 24/2001 rd, s. 4/I—5/I). Kravet på tillbörlig och tillräcklig utbildning framhävs i synnerhet när den faktiska förvaltningsverksamheten inverkar på hur de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses eller när offentlig makt utövas i verksamheten (t.ex. GrUU 27/2014 rd, s. 3/II—4/II). Grundlagsutskottet har tidigare också fäst uppmärksamhet vid att de allmänna förvaltningslagarna med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller skyldigheten för en enskild eller ett statligt affärsverk att betjäna på ett visst språk också kan tillämpas på enskilda när de fullgör faktiska förvaltningsuppgifter, om detta inte av grundad anledning uttryckligen utesluts (GrUU 16/2016 rd, s. 2—3 och GrUU 27/2014 rd, s. 3/I).

I vissa sammanhang där lagstiftningen varit av särskild art har grundlagsutskottet sett det som möjligt att de allmänna förvaltningslagarna inte ska tillämpas på enskilda när de utför offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 17/2012 rd, s. 4/I—5/II och GrUU 55/2010 rd, s. 2/I—3/I). Då har det varit nödvändigt att på andra sätt se till att överföringen av uppgiften på en enskild inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Det har varit fråga om verksamhet som ingående varit reglerad i övrig lagstiftning (GrUU 17/2012 rd, s. 4/I—5/II och GrUU 55/2010 rd, s. 2/I—3/I). Det har också varit av betydelse att verksamheten gällt yrkesmässiga juridiska personer som är verksamma inom ett begränsat specialområde (GrUU 17/2012 rd, s. 4/I—5/II).

Med tanke på kraven visavi grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet och god förvaltning är det också relevant att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som anförtrots enskilda

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

övervakas (se t.ex. GrUU 62/2014 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att den administrativa styrningen och tillsynen av aktiebolag i princip inte kan ligga på samma nivå respektive vara lika effektiv som när det gäller myndighetsverksamhet och att styrningen av och tillsynen över verksamheten sannolikt kan skötas enklare och mera direkt om en myndighet har hand om uppgifterna (GrUU 8/2014 rd, s. 4/I—5/II).

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 betraktas 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. 178/II—180/II, se t.ex. GrUU 62/2010 rd, s. 5/II—6/II och GrUU 28/2001 rd, 5/II—6/II).

Utskottet har brukat anse att kontrollbefogenheter som gör intrång i hemfriden innebär en rätt att i betydande grad befatta sig med skyddet för hemfriden, som är garanterat var och en i grundlagen, och att en enskild därmed inte kan få en sådan befogenhet genom en vanlig lag (se t.ex. GrUU 44/2016 rd, s. 5—6 samt GrUU 40/2002 rd, s. 4/I och GrUU 46/2001 rd, s. 3/II, som nämns där). Samtliga lösningar genom vilka man väsentligen ingriper i den personliga frihet och integritet som avses i 7 § i grundlagen innebär likaså en betydande utövning av offentlig makt (GrUU 5/2014 rd, s. 2/II). Det ingår ett element av betydande utövning av offentlig makt när administrativa påföljder bestäms (GrUU 15/2012 rd, s. 3/I—3/II, GrUU 57/2010 rd, s. 5/I—5/II, GrUU 32/2005 rd, s. 2/II—3/I och GrUU 55/2005 rd, s. 2/I). Även beslut om utfärdande av pass inbegriper helt klart betydande utövning av offentlig makt och kan således bara anförtros en myndighet (GrUU 6/2013 rd, s. 2/I).

Man bör i princip förhålla 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, s. 4/II).

Bedömning av förslagen

Ändamålsenlighet i fråga om att överföra uppgifter. Enligt valfrihetsmodellen som föreslås ska en avsevärd del av de tjänster som omfattas av social- och hälsovårdens tjänster på basnivå överföras till privata tjänsteproducenter. Så som det sägs ovan (avsnitt 3.2) kräver grundlagen inte att det allmänna självt ska ha hand om produktionen av alla social- och hälsovårdstjänster.

I den gällande social- och hälsovårdslagstiftningen finns bestämmelser om mångproducentmodellen. Exempelvis enligt 4 § i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården kan en kommun ordna de uppgifter som hör till social- och hälsovården bland annat genom att anskaffa service från staten, en annan kommun, en samkommun eller någon annan offentlig eller privat tjänsteproducent, eller genom att ge den som använder tjänsterna en servicesedel. Bestämmelsen som inkluderar mångproducentmodellen har i sig inte varit föremål för grundlagsutskottets bedömning. Lagen om servicesedlar inom social- och hälsovården har däremot stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 10/2009 rd). Utskottet granskade emellertid inte bestämmelserna mot 124 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

I motiveringen till valfrihetspropositionen (s. 41–42) redogör regeringen för hur de social- och hälsovårdstjänster som omfattas av kommunernas och samkommunernas organiseringsansvar köps från privata tjänsteproducenter. Värdet av de privata klienttjänsterna inom socialservicen i kommuner och samkommuner 2015 var 2,3 miljarder euro, inklusive den dolda mervärdesskatten på 5 procent. Beloppet utgjorde cirka 24 procent av driftskostnaderna för kommunernas socialservice. Kommunerna och samkommunerna köpte kundservice inom hälso- och sjukvård från privata tjänsteproducenter till ett värde av 516 miljoner euro 2015 utan den dolda mervärdesskatten på fem procent. Summan utgjorde 5 procent av den kommunala hälso- och sjukvårdens driftskostnader.

Den föreslagna överföringen av uppgifter till privata aktörer är exceptionellt omfattande. Omfattningen av överföringen är särskilt betydelsefull därför att landskapens affärsverk i regel inte själva får producera direktvalstjänster eller tjänster som betalas med kundsedel (52 § 1 mom.). Bestämmelserna syftar alltså inte som i nuläget bara till att möjliggöra överföring av produktionen av social- och hälsovårdstjänster till andra än myndigheter, utan det allmänna förpliktas att göra så.

Den föreliggande tolkningssituationen är också i ljuset av grundlagsutskottets utlåtandepraxis ny. Det har tidigare vanligen gällt situationer där det vad gäller beslutsfattandet kring myndighetens huvudsak varit fråga om utkontraktering av en osjälvständig delhelhet eller utkontraktering av en serviceverksamhet av mer teknisk eller operativ karaktär eller serviceverksamhet som skapar förutsättningar för myndighetsverksamhet (se s. 255—256 i RP, se t.ex. GrUU 62/2014 rd, GrUU 8/2014 rd, GrUU 6/2013 rd). Med hänvisning till den här aspekten anses det i den juridiska litteraturen att 124 § i grundlagen återspeglar ett förbud att utkontraktera kärnuppgifter (Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 475—481).

De föreslagna bestämmelserna är på grund av arten och omfattningen av de uppgifter som ska anförtros privata aktörer inte förenliga med de uttalade målen för grundlagsreformen, att offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska skötas av myndigheter och att uppgifter av detta slag endast i begränsad utsträckning kan anförtros andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 178/II—180/II). Det går alltså inte ur motiveringen till grundlagen att utläsa något stöd för att en så här omfattande överföring av uppgifter skulle vara förenlig med grundlagen. Omfattningen av överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter påverkar enligt grundlagsutskottets uppfattning bedömningen av om överföringen är ändamålsenlig.

Vilken typ av förvaltningsuppgift det handlar om ska vägas in i bedömningen av om förvaltningsuppgiften behöver anförtros någon annan än en myndighet för att kunna utföras ändamålsenligt. Produktionen av social- och hälsovårdstjänster som nu föreslås bli anförtrodd privata aktörer utgör ett omfattande komplex av förvaltningsuppgifter med anknytning till fullföljandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är fråga om uppgifter som gäller en skyldighet som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen explicit tillkommer det allmänna, att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Eftersom uppgifterna är så nära kopplade till de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet att kravet på ändamålsenlighet heller inte i fråga om de uppgifter som anknyter till tjänsteproduktionen kan analyseras på samma sätt som i fråga om en del mer tekniska serviceuppgifter som utskottet tidigare granskat (jfr GrUU 8/2014

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

rd). Vid sidan av serviceuppgifterna ingår det i vissa uppgifter i förteckningen i 15 § i lagförslag 1 i valfrihetspropositionen att fatta beslut om den enskildes rättigheter och förmåner. Utskottet påpekar att privata aktörer i och med bedömningen av vårdbehovet ska ta över en funktion som slutligen avgör hur människor får sådana tillräckliga tjänster som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen och om detta sker på jämlika grunder.

Med hänsyn till hur betydelsefulla de här uppgifterna är, hur omfattande överföringen av uppgifterna blir och att det blir förbjudet för det allmänna att producera de tjänster som överförs krävs det exceptionellt väl underbyggda argument för att arrangemanget behövs för att uppgifterna ska skötas ändamålsenligt om direktvalstjänsterna och de tjänster som tillhandahålls mot kundsedel uteslutande ska kunna anförtros andra än myndigheter.

I motiveringen till valfrihetspropositionen (RP 47/2017 rd, s. 259) menar regeringen att uppfyllandet av kriteriet för ändamålsenlighet i fråga om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter delvis stöds av bedömningarna om att klientens tillgång till tjänster på basnivå förbättras. Faktorer som talar emot ändamålsenligheten med att överföra uppgifter till privata aktörer är enligt motiveringen (s. 259) begränsningen av landskapets självstyre samt den invecklade skötseln av förvaltningen och ekonomin. Grundlagsutskottet instämmer i det som står i motiveringen (s. 280) om att valfriheten kan stärka självbestämmanderätten för dem som använder social- och hälso-tjänster, om den genomförs korrekt. Å andra sidan påpekar utskottet att social- och hälsovårdstjänsterna inte behöver bolagiseras i stor utsträckning för att valfriheten ska kunna genomföras.

Med hänsyn till vilken ställning de tjänster som föreslås bli anförtrodda privata aktörer har inom produktionen av social- och hälso-tjänster bör kravet på ändamålsenlighet framför allt granskas med avseende på enskildas behov, även om aspekterna beträffande begränsning av landskapets självstyrelse inte är obetydliga. Det viktiga här är att tillförsäkra tillgången på tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på lika villkor.

I avsnitt 3.3 ovan konstaterar utskottet att lagförslag 1 i valfrihetspropositionen medför problem med avseende på 6, 19 och 22 § i grundlagen. Mot den bakgrunden ser utskottet det som uppenbart att det kriterium som innebär att uppgiften behöver överföras för att bli ändamålsenligt utförd inte uppfylls. En överföring som äventyrar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna på lika villkor kan inte vara ändamålsenlig på det sätt som avses i grundlagen.

Utifrån kravet på ändamålsenlighet enligt 124 § i grundlagen finns det ett annat konstitutionellt problem som framför allt är kopplat till skyldigheten att bolagisera social- och hälso-tjänsterna. Bestämmelserna om bolagiseringsskyldigheten och landskapens förbud att producera tjänster måste således strykas i lagförslag 1 i valfrihetspropositionen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Trots den aktuella bedömningen kan man enligt utskottets mening vid den fortsatta beredningen utforma bestämmelser om att överföra social- och hälso-tjänsterna till någon annan än en myndighet. Det konstitutionella villkoret är då att propositionen från fall till fall i fråga om varje uppgiftsgrupp påvisar att kraven enligt 124 § i grundlagen inklusive kravet på ändamålsenlighet är uppfyllda.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Utskottet lägger särskild vikt vid socialvårdstjänsterna som direktvalstjänster. 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, s. 178/II—180/II, se också GrUU 8/2014 rd). Utskottet understryker att det behövs en ingående granskning av om socialvårdstjänsterna ska höra till direktvalstjänsterna, med beaktande av det som sagts ovan om tolkningen av 124 § i grundlagen.

Andra frågor som gäller 124 § i grundlagen. När bolagiseringsskyldigheten slopas och det blir tillåtet för landskapen att ha egen produktion föränleds stora behov av ändringar inte minst i lagförslag 1 i valfrihetspropositionen. Därför är det möjligt att inta exakta ståndpunkter till de flesta frågor som gäller 124 § i grundlagen först när förslagen till bestämmelser med de här ändringarna finns att analysera. Utskottet ser det dock som nödvändigt att ta upp vissa frågor med anknytning till 124 § i grundlagen redan nu.

Överföring av uppgifter genom lag eller med stöd av lag. I 22 § i lagförslag 1 i valfrihetspropositionen finns bestämmelser om kundsedlar som ska användas inom de tjänster som hör till landskapets produktionsansvar. När tjänsterna ordnas ska landskapet enligt bestämmelsen i tillräcklig utsträckning använda kundsedlar för att säkerställa att kunden har möjlighet att välja serviceproducent också i fråga om andra än direktvalstjänster. Dessutom föreskriver paragrafen om de faktorer som ska beaktas när landskapet beslutar närmare om hur kundsedeln ska användas. I fråga om tjänster som tillhandahålls mot kundsedel ska affärsverket enligt 23 § 1 mom. svara för bedömningen av kundernas behov av social- och hälsovårdstjänster och för att det fattas förvaltningsbeslut om socialvård enligt vad som särskilt föreskrivs om detta.

Landskapet påförs skyldighet att använda kundsedel men landskapets prövningsrätt begränsas inte i någon väsentlig mån någonstans i lagstiftningen till exempel i förhållande till de tjänster som kan tillhandahållas mot kundsedel. I motiveringen till lagförslaget (s. 186) uppges vissa restriktioner för användningen av kundsedlar.

Landskapet är enligt 25 § i förslaget till valfrihetslag dessutom skyldigt att ta i bruk en personlig budget för social- och hälsovårdstjänster som omfattas av affärsverkets produktionsansvar när det gäller kunder som har rätt till social- och hälsovårdstjänster enligt äldreomsorgslagen, handikappserviceagen eller lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Landskapet kan besluta använda en personlig budget också i fråga om tjänster för andra kunder än de som särskilt nämns i bestämmelsen och för vilka dess affärsverk är produktionsansvarigt.

Bestämmelserna i 22 § om kundsedlar och 25 § om personlig budget är så pass obestämda att det utifrån dem inte vattentätt går 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 ser dock ut att höra till tillämpningsområdet för 124 § i grundlagen och bli problematiska med avseende på kravet i 124 § att uppgifter endast får överföras genom lag eller med stöd av lag. Bestämmelserna måste således preciseras i väsentlig grad. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Utskottet påpekar också att frågan om huruvida arrangemangen enligt 22 och 25 § behövs för att de offentliga förvaltningsuppgifterna ska bli ändamålsenligt utförda kan analyseras först efter preciseringen.

Dessutom påpekar utskottet att det i motiveringen till 22 § (s. 186) står att kravet är att minst 15 procent av de totala kostnaderna för de tjänster som ingår i affärsverkets produktionsansvar omfattas av kundsedlar. På grund av kravet på lagbestämmelser om landskapets självstyrelse står det klart att den procentandel som nämns i motiveringen inte är juridiskt bindande för landskapet.

Tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och en god förvaltning. 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 rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

I avsnitt 3.3 går grundlagsutskottet in på jämlikhet och en tillräcklig omfattning i fråga om social- och hälsovårdstjänster. Slutsatsen är att fullföljandet av rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen föranleder problem med avseende på kravet i 124 § att de grundläggande fri- och rättigheterna inte får äventyras till följd av att offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter. På den här punkten ser utskottet inget behov att upprepa det som sagts tidigare.

Lagförslagen bör dock dessutom granskas mot kraven på att garantera de grundläggande fri- och rättigheterna och framför allt mot kraven på rättssäkerhet och andra krav på god förvaltning. Förslaget till valfrihetslag innehåller många bestämmelser med relevans för analysen av hur de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och garantierna för en god förvaltning fullföljs. Bestämmelserna gäller privata producenter av social- och hälsovårdstjänster. Samtliga bestämmelser ska inte vara tillämpliga på alla privata tjänsteproducenter som avses i lagen, utan deras räckvidd varierar till viss del efter om det är fråga om producenter av direktvalstjänster, producenter av tjänster som tillhandahålls mot kundsedel, producenter av tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget eller några andra privata tjänsteproducenter som avses i lagen.

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda krävs det bland annat att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 33/2004 rd, s. 7/II och GrUU 46/2002 rd, s. 9/II). Det är inte längre nödvändigt att på grund av 124 § i grundlagen ta in en hänvisning till allmänna förvaltningslagar i lagen, eftersom de allmänna förvaltningslagarna med stöd av sina bestämmelser om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller skyldigheten för en enskild eller ett affärsverk att betjäna på ett visst språk också tillämpas på enskilda när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 27/2014 rd, s. 3/I och GrUU 5/2014 rd, s. 4/I). Visserligen finns det inget konstitutionellt hinder för att ta in en förteckning över tillämpliga lagar i en separat paragraf, om förteckningen är uttömmande.

Bestämmelser om tjänsteansvar föreslås i 75 § i valfrihetslagen. På personer som är anställda hos en social- och hälsocentral eller mun- och tandvårdsenhet som producerar direktvalstjänster tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när dessa personer utför uppgifter som avses i lagen. Bestämmelserna om tjänsteansvar gäller ingen annan personal än den som är anställd hos social- och hälsocentraler och mun- och tandvårdsenheter som producerar direktvalstjänster.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

På verksamhet som bedrivs av de social- och hälsocentraler och mun- och tandvårdsenheter som producerar direktvalstjänster ska förvaltningslagen tillämpas, med vissa begränsningar. På deras verksamhet i enlighet med valfrihetslagen tillämpas vad som i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskrivs om offentlighet i den verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter och statliga ämbetsverk och inrättningar. De föreslagna bestämmelserna kan å ena sidan anses innebära att de allmänna förvaltningslagar som avses i 74 § tillämpas på den verksamhet som bedrivs av social- och hälsocentraler och mun- och tandvårdsenheter som producerar direktvalstjänster också till den del de inte annars skulle vara tillämpliga. Å andra sidan möjliggör ordalydelsen i 74 § en kontradiktorisk slutsats att andra allmänna förvaltningslagar inte ska tillämpas och att de allmänna förvaltningslagarna heller inte tillämpas på verksamhet som bedrivs av övriga tjänsteproducenter som avses i förslaget till valfrihetslag (underleverantörer och producenter av tjänster som tillhandahålls mot servicesedel eller enligt personlig budget) heller till den del dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter.

Frågorna om tjänsteansvar och tillämpning av allmänna förvaltningslagar bör ytterligare granskas vid den fortsatta beredningen av förslaget med utgångspunkt i grundlagsutskottets tolkningspraxis. Även om en hänvisning till de allmänna förvaltningslagarna inte längre ses som nödvändig finns det enligt utskottet skäl att för tydlighetens skull överväga en bestämmelse om att de allmänna förvaltningslagarna ska tillämpas på verksamhet enligt valfrihetslagen.

Med tanke på kraven visavi grundläggande fri- och rättigheter, rättssäkerhet och god förvaltning är det också relevant att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som anförtrots enskilda övervakas (se t.ex. GrUU 62/2014 rd, s. 2/II). Som instrument för styrning och tillsyn föreskriver valfrihetslagen om godkännande av tjänsteproducenter samt avtalsförfaranden (8 kap.). Landskapet ska ha möjlighet att fastställa krav på bland annat kvaliteten på, resurserna för och tillgången till tjänsterna (41 §). Landskapet kan också återkalla godkännandet eller säga upp eller häva avtalet med producenten (46, 51 och 79 §). Dessutom ska bestämmelserna om tillsyn i den föreslagna lagen om produktion av social- och hälso-tjänster också vara tillämpliga på producenter av direktvalstjänster, kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget.

Utskottet påpekar att regleringen av tillsynen över tjänsteproducenterna delvis bygger på bestämmelser som ger myndigheten ganska omfattande prövningsrätt (t.ex. 51 § om uppsägning och hävning av avtal). Så som 23 § 1 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag föreskriver ska tillsynsmyndigheten iaktta enhetliga principer och förfaringssätt och en enhetlig avgörandepraxis vid styrningen och tillsynen. Enligt motiveringen till momentet (s. 90 i tjänsteproducentpropositionen) upprepar bestämmelsen delvis de allmänna rättsprinciperna i 6 § i förvaltningslagen i informativt syfte. Grundlagsutskottets uppfattning är att befogenheterna att övervaka verksamhet av den här typen, som har en så nära koppling till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, behöver regleras genom noga avgränsade, förpliktande normer. Men den slutgiltiga ståndpunkten till frågan om huruvida tillsynsbestämmelserna är tillräckliga och exakta kan utformas först när de grundläggande lösningarna i förslaget till valfrihetslag har harmoniserats med 124 § i grundlagen på det sätt som utskottet har förutsatt.

Subdelegering. Enligt 38 § 2 mom. i lagförslag 1 i valfrihetspropositionen kan en tjänsteproducent från andra tjänsteproducenter skaffa högst 2/5 av sin produktion av de direktvalstjänster som inte tillhandahålls mot kundsedlar. En producent av direktvalstjänster ska enligt paragrafens 3

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

mom. tillhandahålla de handlednings- och rådgivningstjänster inom socialvården som avses i 15 § 2 mom. 7 och 10 punkten, den sociala handledning som avses i 11 punkten i det momentet samt den bedömning av klienternas behov av socialservice, och därtill hörande beslutsfattande, som avses i 7 kap. så att tjänsten utförs av personal som står i anställningsförhållande till producenten.

Bestämmelserna om möjligheten för en producent av direktvalstjänster att skaffa en del av tjänsteproduktionen från andra tjänsteproducenter måste med tanke på bestämmelsernas omfattning och öppenhet granskas mot grundlagsutskottets praxis i fråga om subdelegering av offentliga förvaltningsuppgifter. När utskottet tidigare har analyserat möjligheten att subdelegera uppgifter har det fäst vikt vid om uppgiften är av teknisk art, hur omfattande myndighetstillsynen är och vilka kvalitetskrav och andra krav som ställs på underleverantören (GrUU 6/2013 rd, s. 4/II).

De nu föreslagna bestämmelserna går inte ut på att subdelegera tekniska uppgifter, utan uppgifterna har anknytning till fullföljandet av rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Även om subdelegeringen avgränsas i 38 § 3 mom., kan omfattningen av de uppgifter som subdelegeras bli relativt stor. En producent av direktvalstjänster ska enligt 53 § se till att underleverantören uppfyller de verksamhetsförutsättningar som föreskrivs i 37, 38, 40 och 41 §. Enligt lagen ska 74 § om förvaltningsförfarande och offentlighet eller 75 § om tjänsteansvar trots det inte tillämpas på underleverantörernas verksamhet.

Med hänsyn till arten och omfattningen av de uppgifter som subdelegeras, de lagfästa kraven på underleverantörer och möjligheten till myndighetstillsyn uppfyller bestämmelserna inte villkoren för att subdelegera förvaltningsuppgifter. Bestämmelserna måste till denna del avgränsas och preciseras så att de gäller den faktiska, kompletterande serviceverksamheten. Dessutom måste det ses till att de lagfästa garantierna för att verksamheten sköts på behörigt sätt är tillräckliga. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

3.5 Språkliga rättigheter inom socialvården och hälso- och sjukvården

Nationalspråken

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

Social- och hälsovård ska enligt lagförslag 2 i propositionen om landskaps- och vårdreformen i tvåspråkiga landskap ordnas på både finska och svenska så att kunderna blir betjänade på det språk de väljer, antingen finska eller svenska. I enspråkiga landskap ordnas tjänsterna på landskapets språk så att kunden har rätt att använda finska eller svenska.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Den i propositionen om landskaps- och vårdreformen föreslagna regleringen utvidgar i princip det geografiska området för de språkliga rättigheterna i de landskap som blir tvåspråkiga. På lagstiftningsnivå är rättigheterna alltså tryggade, men enligt motiven till förslaget (RP 15/2017 rd, s. 291) fornas situationen i praktiken av hur aktivt de tvåspråkiga landskapen tillgodoser de språkliga rättigheterna.

Förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård innehåller skyldigheter i anslutning till styrningen och syftet är att man med deras hjälp ska garantera att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken. Enligt 26 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård fastställer statsrådet vart fjärde år de riksomfattande målen för ordnandet av social- och hälsovården. I detta sammanhang definieras bland annat målen för tryggheten av de språkliga rättigheterna. Enligt 16 § i lagen ska landskapen i ett samarbetsavtal komma överens om åtgärder för att säkerställa de språkliga rättigheterna. Landskapet Nyland ska enligt 35 § dessutom stödja utvecklandet av tjänster på svenska i hela landet. Grundlagsutskottet konstaterar att det vore motiverat att säkerställandet av de språkliga rättigheterna inom social- och hälsovården togs upp också vid beredningen av landskapets servicestrategi och servicelöfte (14 och 15 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård).

Tillgången på svenskspråkig och tvåspråkig utbildad personal är enligt motiven i propositionen om landskaps- och vårdreformen (s. 289) en nyckelfaktor när det gäller att tillgodose de språkliga rättigheterna. Tillgången på språkkunnig personal är enligt motiven bäst på orter där en stor andel av befolkningen talar minoritetsspråket. Ett undantag är huvudstadsregionen, där det finns ett stort antal svenskspråkiga, men där de svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänsterna trots det har ordnats på ett bristfälligt sätt.

Det har exempelvis i 2016 års språkbarometer utretts hur de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken (Språkbarometern 2004–2016. Forskningsrapport, justitieministeriets utredningar och anvisningar 52/2016). Barometern granskar särskilt hur de språkliga rättigheterna inom social- och hälsovården tillgodoses i tvåspråkiga kommuner. De finskspråkiga var sammantaget mer nöjda med den språkliga servicen än de svenskspråkiga. De största skillnaderna förekom bland annat vid bedömning av sjukhusvården och tandvården.

Förverkligandet av de språkliga rättigheterna inom social- och hälsovården har uppmärksamats också i de internationella människorättskonventionernas tillsynspraxis. Europarådets ministerkommitté antog nyligen en resolution angående Finlands genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (CM/ResCMN(2017)1; 15.3.2017). Ministerkommittén uppmanar Finland att effektivisera strävandena att säkerställa att social- och hälsovårdstjänster finns adekvat tillgängliga på vars och ens första språk, i synnerhet på svenska och samiska, och att de språkliga rättigheterna för personer som hör till en minoritet garanteras i samband med förvaltningsreformer.

Grundlagsutskottet vill med kraft understryka att särskild uppmärksamhet måste fästas vid att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken. Enligt motiven i propositionen om landskaps- och vårdreformen (s. 289) har många kommuner och sjukvårdsdistrikt gjort upp språkprogram och betalar dessutom språktillägg och ordnar språkkurser för personalen. Utskottet framhåller att det i samband med landskaps- och vårdreformen är nödvändigt att vidta också praktiska åtgärder för

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

att tillgodose de språkliga rättigheterna (se även GrUU 12/2017 rd, s. 3) och för att landskapen ska ha tillgång till tillvägagångssätt av exempelvis den typ som beskrivs i motiven i syfte att säkerställa tillgången på svenskspråkig och tvåspråkig personal och förbättra personalens språkfärdigheter.

Grundlagsutskottet uppmärksammar också bestämmelserna om tjänster som samlas till större helheter i 11 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård. Bestämmelsen i paragrafens 2 mom. baserar sig på de ändringar av hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen som trädde i kraft vid ingången av 2017. Genom ändringarna centraliserades den omfattande jouren till 12 enheter. I sitt utlåtande (GrUU 63/2016 rd, s. 6) om det lagförslaget konstaterade grundlagsutskottet att den bästa lösningen för att tillgodose de språkliga rättigheterna enligt 17 § i grundlagen kan anses vara att en enhet för omfattande jour placeras i såväl Vasa sjukvårdsdistrikt som Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt. Vidare konstaterade utskottet att 17 § 2 mom. i grundlagen förutsätter att också den föreslagna lösningen tryggar den svenskspråkiga befolkningens rätt till brådskande sjukvård och andra social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster på det egna språket och på samma grunder som gäller för den finskspråkiga befolkningen. Utskottet ställde som krav för tillämpningen av vanlig lagstiftningsordning att de språkliga rättigheterna tryggas åtminstone genom att Seinäjoki centralsjukhus åläggs en uttryckligen lagfäst skyldighet att se till att de svenskspråkiga som överförs från Vasa till Seinäjoki i praktiken kan använda sitt eget språk.

På grundval av grundlagsutskottets utlåtande infördes i hälso- och sjukvårdslagen en bestämmelse enligt vilken Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt för att trygga befolkningens språkliga rättigheter måste ordna jourtjänster på finska och svenska så att patienterna blir betjänade på det språk de väljer. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 11 § 2 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård. Utskottet förutsatte alltså i sitt utlåtande att de språkliga rättigheterna tryggas i praktiken. Det är dock en brist att det i bestämmelsen eller motiven till den inte redogörs för hur detta kommer att genomföras. Social- och hälsovårdsutskottet bör ännu — vid behov utifrån en tilläggsutredning som utskottet begär av statsrådet — säkerställa att de åtgärder som vidtas för att trygga de språkliga rättigheterna är tillräckliga. Grundlagsutskottet understryker det särskilda behovet av att ta fram lösningar av den typ som beskrivs ovan i syfte att säkerställa att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken.

Enligt förslaget till valfrihetslag avviker producenternas skyldighet att betjäna på ett visst språk från bestämmelserna i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård. En producent av direktvalstjänster ska enligt 40 § 1 mom. i lagen tillhandahålla tjänsterna på kommunens språk i verksamhetsställen som är belägna i en enspråkig kommun samt på finska och svenska i verksamhetsställen som är belägna i en tvåspråkig kommun. Enligt propositionsmotiven (s. 272) motsvarar bestämmelserna nuläget för hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. När den gällande språklagen behandlades såg grundlagsutskottet att lagstiftningsordningen inte påverkades av att förverkligandet av de språkliga rättigheterna i enspråkiga kommuner är begränsat (GrUB 9/2002 rd, s. 3/I).

Bestämmelserna i 40 § i förslaget till valfrihetslag och de hänvisningar till vissa allmänna förvaltningslagar i 74 § i samma lag väcker dock frågan om huruvida språklagen kan tillämpas på sådana privata tjänsteproducenter som avses i förslaget till valfrihetslag. Enligt motiven (s. 164) tillämpas språklagens 25 § således även direkt på producenter av direktvalstjänster och producenter

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

av kundsedelstjänster. Om en offentlig förvaltningsuppgift genom lag eller med stöd av lag hör till en enskild, gäller enligt 25 § för denne i uppdraget det som i språklagen sägs om myndigheter. Om en sådan uppgift uppdras åt en enskild med stöd av ett beslut eller någon annan åtgärd av en myndighet eller ett avtal mellan myndigheten och den enskilde, ska myndigheten försäkra sig om att den enskilde i uppdraget ger sådan språklig service som förutsätts i språklagen. Myndigheten ska försäkra sig om detta också när den anförtror en enskild någon annan uppgift än en offentlig förvaltningsuppgift, om detta är nödvändigt för att upprätthålla den servicenivå som språklagen förutsätter.

För tydlighetens skull vore det enligt grundlagsutskottet skäl att överväga att i förslaget till valfrihetslag ta in en bestämmelse om att språklagen ska tillämpas på den verksamhet som avses i valfrihetslagen. En sådan hänvisning skulle också förtydliga regleringens förhållande till bestämmelsen om handläggningsspråk i 12 § i språklagen.

I 53 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag åläggs producenter av direktvalstjänster att se till att en producent av tjänster som ges genom kundsedel uppfyller de verksamhetsförutsättningar som föreskrivs i exempelvis 40 §, som gäller servicespråket. En situation där tillsynen över den service som produceras av en underleverantör eller en producent av kundsedelstjänster i betydande grad är beroende av en avtalspartner som är en privaträttslig aktör, kan vid en bedömning av huruvida de språkliga rättigheterna tillgodoses betraktas som till den grad olämplig att det föreslagna förslaget inte bör godkännas utan ändringar.

Samiska

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Dessutom har samerna enligt 121 § 4 mom. i grundlagen inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. Grundlagens bestämmelse om samiska förutsätter att man genom lag tryggar samernas individuella rättighet att hos myndigheter använda sitt modersmål i den utsträckning som närmare regleras i lag (RP 309/1993 rd, s. 70/I).

I samiska språklagen finns allmänna bestämmelser om samernas rätt att använda sitt eget språk hos domstolar och andra myndigheter samt om det allmännas skyldighet att tillgodose och främja samernas språkliga rättigheter. Regeringen har separat lämnat riksdagen en proposition (RP 44/2017 rd) med förslag till ändring av samiska språklagen. Ändringarna syftar till att trygga förutsättningarna för de språkliga och kulturella rättigheter och för den kulturella autonomi som samerna tillförsäkras enligt den gällande lagstiftningen också när landskaps- och vårdreformen har trätt i kraft. Propositionen behandlas av grundlagsutskottet som ett betänkandeärende.

Enligt 6 § 1 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård har kunden rätt att använda samiska vid social- och hälsovårdstjänster som produceras på samernas hembygdsområden samt i landskapet Lappland när det gäller sådana social- och hälsovårdstjänster som endast produceras vid verksamhetsställen som är belägna utanför hembygdsområdet. Regleringen omfattar med avseende på rättigheternas omfattning de tjänster och det geografiska område som avses i nuläget. Rättigheterna utsträcks dessutom i fråga om andra tjänster än sådana som produceras i hembygdsområdet geografiskt till området för nuvarande Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt, ef-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

tersom det blir en del av landskapet Lappland. Detta kan anses vara motiverat, eftersom det nya landskapet Lappland om det så vill kan centralisera vissa tjänster till exempel till Länsi-Pohja centralsjukhus i Kemi.

Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot innehållet i bestämmelserna. Utskottet påpekar dock att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses i praktiken och hänvisar till den tidigare nämnda resolutionen om genomförande av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter som Europarådets ministerkommitté godkände.

Enligt en utredning (Samebarometern, justitieministeriets utredningar och anvisningar 39/2016) genomförd av justitieministeriet i samråd med institutet Giellagas vid Uleåborgs universitet tillgodoses de samiskspråkigas rättighet att få social- och hälsovårdstjänster på sitt eget språk i allmänhet dåligt. Bäst tillgodoses rättigheten när det gäller personer som bor i Utsjoki och har nord-samiska som modersmål, och sämst för personer som bor i Sodankylä och har enaresamiska eller skoltsamiska som modersmål. Enbart en liten del har fått centrala social- och hälsovårdstjänster på något av de samiska språken och de fåtaliga tjänsterna som finns tillgängliga är beroende av enskilda arbetstagares språkkunskaper. De intervjuade var i genomsnitt mer nöjda med socialtjänsterna än med hälsovårdstjänsterna.

Grundlagsutskottet tar fasta på finansieringen av social- och hälsovårdstjänster för samiskspråkiga. Avsikten är att genom en finansieringslag säkerställa att landskapen får finansiering för de uppgifter som avses i propositionen om landskaps- och vårdreformen. Finansieringslagen innehåller inga bestämmelser om finansiering som ska anvisas landskapet Lappland för kostnader som beror på tryggheten av samernas språkliga rättigheter eller uppgiften att utveckla tjänsterna på samiska i hela landet. I statsbudgeten har det sedan 2002 och för ett budgetår i sänder beviljats ett separat statsunderstöd för att trygga tillgången till social- och hälsovårdstjänster på samiska inom samernas hembygdsområde. Statsunderstödet uppgick 2016 till 480 000 euro (RP 15/2017 rd, s. 672). Det är enligt utskottet inte tillfredsställande att den separata finansiering som staten anvisar för tjänster på samiska också i fortsättningen är beroende av ett årligt beslut av riksdagen.

Teckenspråk

Rättigheterna för dem som använder teckenspråk och dem som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp ska enligt 17 § 3 mom. i grundlagen tryggas genom lag. Enligt motiven till bestämmelsen kan teckenspråket som språkligt system jämföras med talade språk (RP 309/1993 rd, s. 70/I).

I propositionen om landskaps- och vårdreformen ingår ett förslag till lag om ändring av 3 § i teckenspråklagen (lagförslag 28). Till bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att främja användningen av teckenspråk fogas ett omnämnande av landskapsmyndigheterna. I 6 § 2 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs om servicespråk och även om tolkning. Där sägs att om social- eller hälsovårdspersonalen inte behärskar andra språk än finska eller svenska eller om kunden på grund av sensorisk funktionsnedsättning eller talsvårigheter eller av någon annan orsak inte kan göra sig förstådd, ska vid tillhandahållandet av tjänster i den mån det är möjligt tolkning ordnas och en tolk anskaffas.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Nämnda 6 § 2 mom. motsvarar materiellt den gällande regleringen av socialvårdsklienters rätt att få en utredning om åtgärdsalternativen (5 § 3 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården) och patientens rätt till information (5 § 2 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter).

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande om förslaget till teckenspråkslag att bestämmelsen i 17 § 3 mom. i grundlagen ålägger det allmänna att vidta aktiva åtgärder som ska trygga möjligheterna för teckenspråkiga att använda sitt språk och utveckla sin kultur (GrUB 10/2014 rd, s. 2/I). Utskottet har också noterat att det finns betydande brister i hur de teckenspråkigas rättigheter tillgodoses i förhållande till vad som avses i lagstiftningen på olika områden. Till exempel menar utskottet att rätten att få av myndigheterna bekostad tolkhjälp vid behandlingen av ärenden som inleds på myndighetsinitiativ inte alltid tillgodoses, utan den som använder teckenspråk blir tvungen att själv ordna tolkhjälp (GrUB 10/2014 rd, s. 5/I). På grundval av betänkandet om teckenspråkslagen godkände riksdagen ett uttalande i vilken den förutsatte att regeringen vidtar åtgärder för att de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk ska tillgodoses i hela landet på det sätt som avsetts när lagstiftningen om rättigheterna utarbetades (RSv 346/2014 rd).

Det är beklagligt att det varken i propositionen om landskaps- och vårdreformen eller valfrihetspropositionen har utretts vilka praktiska konsekvenser reformen har för dem som använder teckenspråk. Med hänsyn till social- och hälsovårdstjänsternas betydelse för de i 19 § i grundlagen skyddade grundläggande fri- och rättigheterna fäster grundlagsutskottet särskilt uppmärksamhet vid att de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk ska tillgodoses i dessa tjänster samt vid att myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter är skyldiga att främja möjligheterna för teckenspråkiga att använda sitt språk och få information på sitt eget språk.

3.6 Andra anmärkningar angående valfrihetspropositionen

Som stöd för verkställandet av valfrihetslagen kommer det enligt valfrihetspropositionen att genomföras ett pilotförsök som inleds under 2017 och 2018 redan innan lagen träder i kraft. I 88 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om pilotförsök med direktvalstjänster inom social- och hälsovården.

I och med försöken är tidtabellen för grundandet av social- och hälsocentraler olika i olika landskap och under övergångstiden kan också omfattningen av de tjänster som tillhandahålls vid dem variera. Det tidsbegränsade och regionalt begränsade försök som föreslås är således av betydelse med avseende på den i grundlagen skyddade jämlikheten. 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 enahanda 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 fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det utmärkande för lagstift-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

ningen att den på grund av ett visst godtagbart samhällsligt 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 samhällslig 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 frågan om godtagbar grund för ett försök också till 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 88 § i förslaget till valfrihetslag de nämnda kraven.

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 bl.a. när försöksområdet bestäms antingen genom att området anges direkt i lag eller genom att beslutet 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).

I motiven till lagstiftningsordning i valfrihetspropositionen hänvisas det till att de föreslagna pilotprojekten ska startas med stöd av gällande lagstiftning. Invånarna i de kommuner och i kommuner som hör till de samkommuner som är med i pilotprojekten har i regel samma rättigheter att få lagstadgade social- och hälsovårdstjänster som personer som bor på annat håll i Finland. Utskottet konstaterar därför i fråga om bolagisering av verksamhet som anknyter till pilotprojekten att också denna bolagisering måste göras i enlighet med gällande lagstiftning. Det är därför möjligt att överföra uppgifter som omfattar offentlig makt och offentliga förvaltningsuppgifter till privata aktörer först efter att bestämmelserna i valfrihetslagen trätt i kraft. Kommunerna och samkommunerna ska ha samma ansvar för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster som andra kommuner och samkommuner. Den föreslagna lagen ingriper heller inte i den gällande reg-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

leringen, med stöd av vilken kunden har möjlighet att välja en tjänst till exempel vid en hälsocentral eller en enhet för specialiserad sjukvård med stöd av hälso- och sjukvårdslagen. Syftet är heller inte att möjliggöra avvikelser från de krav som ställs i lagstiftningen. I propositionen konstateras det att av ovan nämnda skäl innehåller den föreslagna lagen inga bestämmelser om vilka områden som är med i försöket eller vilka kriterier man ämnar tillämpa för att godkänna områdena till försöket.

I motiven till lagstiftningsordning hänvisas dock till att pilotförsöken i framtiden kommer att få följer som skapar rättigheter som påverkar människors jämlikhet. De landskap som är med i försöken har en lagstadgad rätt att i enlighet med den föreslagna valfrihetslagen fortsätta försöket fram till 2023. Då kommer direktvalstjänsterna i området i fråga att under dessa år vara annorlunda än vad de med stöd av valfrihetslagen är i övriga landskap. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om pilotprojekten därför måste uppfylla de förutsättningar som ställs av det nämnda kravet på bestämmelser i lag. Regleringen måste därför kompletteras så att det framgår vilka områden som deltar i försöken eller vilka kriterier som tillämpas för valet av försöksområden. En sådan komplettering är ett villkor för att förslaget till valfrihetslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (se även GrUU 58/2016 rd, s. 2/I—II).

Grundlagsutskottet har ovan i avsnitt 2.3.2 bedömt att kravet på att landskapets självstyrelse ska vara lagfäst leder till vissa anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen för propositionen om landskaps- och vårdreformen. Utan att upprepa det som sades i det nämnda stycket anser utskottet att det av såväl bestämmelserna i 80 § i grundlagen som kravet på att bestämmelser om landskapens självstyrelse ska utfärdas genom lag följer att det måste göras ändringar också i valfrihetspropositionen.

Enligt 66 § 4 mom. i förslaget till valfrihetslag får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om indikatorerna och kriterierna för incitamentsbaserade ersättningar samt om minimi- och maximibeloppen av de incitamentsbaserade ersättningar som betalas med stöd av dem. I lagförslaget finns ingen grundläggande bestämmelse om grunderna för hur minimi- och maximibeloppen för de incitamentsbaserade ersättningarna bestäms. Bemyndigande att utfärda förordning måste till denna del strykas eller lagen kompletteras med en grundläggande bestämmelse. Ändringen är en förutsättning för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 67 § 3 mom. i förslaget till valfrihetslag får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om de åtgärder och tjänster som avses i 1 och 2 mom. samt om deras närmare innehåll och ersättningarnas minimibelopp. I lagförslaget finns ingen grundläggande bestämmelse om ersättningarnas minimibelopp. Bemyndigandet att utfärda förordning måste till denna del strykas eller lagen kompletteras med en grundläggande bestämmelse om grunderna för hur minimibeloppet bestäms. Ändringen är en förutsättning för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 68 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om grunderna för andra ersättningar till producenter av direktvalstjänster. Enligt den grundläggande bestämmelsen bakom bemyndigandet kan landskapet med hjälp av de nämnda ersättningarna beakta särdrag inom sitt område, exempelvis olika lokala förhållanden

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

som avser befolkningstäthet, avlägset läge och andra motsvarande omständigheter. Grundlagsutskottet menar att det med tanke på berättigandet för landskapens självstyrelse är av central vikt att sådana särdrag beaktas. Bemyndigandet att utfärda förordning motiveras dock med den riksomfattande jämlikheten eller annars utifrån målsättningarna enligt 61 § i lagen. Detta kan ses som en begränsning av självstyrelsen. Utskottet anser att de nämnda omständigheterna bör nämnas i bemyndigandet som en uttrycklig begränsning av prövningsrätten för den som utfärdar förordningen.

Enligt 77 § 5 mom. i förslaget till valfrihetslag får närmare bestämmelser om informationsinnehållet i informationshanteringstjänsterna för valfrihet utfärdas genom förordning av statsrådet. I ljuset av motiven till bestämmelsen står det enligt utskottet inte helt klart om avsikten är att genom bemyndigandet föreskriva om behandling av personuppgifter. Utskottet påminner 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.

Enligt 90 § 5 mom. i förslaget till valfrihetslag kan närmare bestämmelser om vilka uppgifter som ska ingå i en ansökan om undantagslov utfärdas genom förordning av statsrådet. I 90 § i lagförslaget föreskrivs att det till en ansökan ska fogas endast en plan för när och hur produktionsansvaret för de direktvalstjänster som avses i 86 § 1 mom. ska överföras på social- och hälsocentralerna. Grundlagsutskottet påpekar att det med stöd av det föreslagna bemyndigandet kan ges närmare bestämmelser endast om vilka uppgifter som ska ingå i den plan som ska fogas till ansökan.

3.7 Bedömning av förslaget till tjänsteproducentlag

Allmänt

Syftet med förslaget till tjänsteproducentlag är att säkra klient- och patientsäkerheten för de kunder som anlitar social- och hälsojourer, att säkerställa att social- och hälsojourerna håller god kvalitet och att främja samarbete mellan tjänsteproducenten och myndigheterna. Det föreslås bestämmelser om verksamhetsförutsättningar för, registrering av och tillsyn över producenter av social- och hälsojourer. Lagen ska inte tillämpas när verksamheten sker utan ersättning och en tjänst produceras sporadiskt. Begreppet tjänsteproducent används för att beskriva alla aktörer som producerar social- och hälsojourer, oberoende av deras juridiska form. Enligt propositionsmotiven (s. 38) erbjuder lagen också en grundval för producenterna i lagstiftningen om valfrihet inom social- och hälsovården.

I stället för tillstånds- och anmälningsförfarandet enligt gällande lagstiftning om privata social- och hälsovårdstjänster ska en förutsättning för att inleda verksamhet vara att både producenten och tjänsteenhetsen har införts i registret över producenter av social- och hälsojourer och att ett registreringsbeslut fattats. Registreringsförfarandet ska också gälla offentliga tjänsteproducenter. Propositionen medför alltså också enligt regeringen en principiell förändring, då den innebär att verksamhetsförutsättningarna och registreringen för offentliga och privata tjänsteproducenter förenhetligas. En förutsättning för registrering är att tjänsteproducenten och tjänsteenhetsen uppfyller de fastställda förutsättningarna i fråga om ekonomi, verksamhet och förvaltning.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

I tjänsteproducentpropositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 106) hänvisas särskilt till att bedömningen av konsekvenserna av den helhet som bildas av lagförslagen om vård- och landskapsreformen, förslaget till lag om valfrihet samt det nya förslaget till lag om produktion av tjänster har en väsentlig betydelse för bedömningen av hur 6, 19 och 21 § i grundlagen genomförs i det framtida systemet.

Det är enligt grundlagsutskottets uppfattning uppenbart att regleringen i förslaget till tjänsteproducentlag har en sådan strukturell koppling till förslaget till valfrihetslag som avses ovan. Om förslaget till valfrihetslag ändras så att bolagiseringsskyldigheten stryks, förändras strukturerna för produktion av social- och hälsovårdstjänster väsentligt.

Grundlagsutskottet påpekar att näringsfriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter utgör ett skydd för de privata aktörerna. Det allmänna förpliktas å sin sida av andra grundlagsbestämmelser, däribland 2 § 3 mom. om rättsstatsprincipen, 22 § om den generella skyldigheten att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses samt andra skyldigheter som i grundlagen åläggs det allmänna. Vid ordnandet av den offentliga förvaltningen ska på motsvarande sätt grundlagens bestämmelser om ordnandet av förvaltningen och om självstyrelse följas. Med hänsyn till det är det enligt utskottet inte helt problemfritt att landskapets affärsverk, som har det lagfästa ansvaret för produktionen av social- och hälsovårdstjänster på specialnivå, omfattas av ett motsvarande registreringsförfarande och i sista hand, på samma sätt som privata tjänsteproducenter, kan bli föremål för tillsynsåtgärder som gör det möjligt att avbryta verksamheten. Utskottet menar att det är skäl att granska hur de grundläggande lösningarna i förslaget till tjänsteproducentlag anknyter till de lösningar som i den fortsatta beredningen införs i förslaget till valfrihetslag.

Näringsfrihet

I 4 § i förslaget till tjänsteproducentlag föreskrivs det om rätt att producera social- och hälso- tjänster. Enligt förslaget får social- och hälso- tjänster produceras endast av en tjänsteproducent som är registrerad och vars tjänsteenhet är registrerad i enlighet med 18 § i det register över tjänsteproducenter som avses i 10 §. I 20 § i lagförslaget sägs att för att en producent av social- och hälso- vårdstjänster ska få inleda sin verksamhet eller genomföra förändringar i den krävs att ett beslut enligt 18 § om registrering av tjänsteverksamheten eller en förändring i den har fattats. Om tillhandahållande av tjänster utan registrering och om dess straffbarhet föreskrivs i 37 § genom en hänvisning till strafflagen. I fråga om andra tjänsteproducenter än offentliga producenter noterar grundlagsutskottet med anledning av detta, att enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt.

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt systemet med så kallade servicesedlar ur detta perspektiv. Den reglering som då bedömdes gällde kommunens rätt att besluta vilka social- och hälso- vårdstjänster de beviljar servicesedlar för (se GrUU 10/2009 rd). Kommunen skulle också godkänna de privata tjänsteproducenter vars tjänster får betalas med en servicesedel. Utskottet ansåg att den föreslagna lagen inte ingrep i utbudet av 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 av-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

seende på 18 § 1 mom. i grundlagen (jfr GrUU 10/2009 rd, s. 2). Den nu föreslagna regleringen gäller enligt utskottet likväl en så omfattande produktion av tjänster och förutsättningarna för denna produktion att den inte kan jämföras med regleringen av servicesedlar. Förslaget är således av betydelse med avseende på grundlagens bestämmelse om näringsfrihet.

Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda, men att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet. En sådan registreringsskyldighet 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).

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 förutsättningarna för dem 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).

Syftet med förslaget till tjänsteproducentlag är till denna del att säkerställa en tillräcklig tillgång till goda och säkra social- och hälso-tjänster. Regleringen syftar också till att tillgodose den skyldighet det allmänna har att tillförsäkra invånarna tillräckliga tjänster i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen. Regleringen har enligt grundlagsutskottet ett godtagbart syfte.

Med tanke på det som sagts ovan är det enligt grundlagsutskottet inte helt problemfritt att bestämmelserna tillåter att en tjänsteenhet registreras på grundval av de uppgifter som lämnas av tjänsteproducenten utan att det på förhand har säkerställts att verksamheten uppfyller de lagfästa kraven. Registreringen av en tjänsteenhet skulle enligt propositionsmotiven grunda sig på att man kan lita på att de uppgifter som lämnas av tjänsteproducenten är korrekta. Tillsynen över att de krav som ställs på tjänsteproduktionen verkligen uppfylls skulle realiseras först vid efterhandskontrollen. Den förhandsinspektion som avses i 16 § i förslaget till tjänsteproducentlag och den inspektion som enligt 45 § i förslaget till valfrihetslag kan göras före godkännandet av en tjänsteproducent är avsedda att utgöra undantagsförfaranden. Skyldighet att vidta en förhandsinspektion enligt förslaget till tjänsteproducentlag föreligger endast i fråga om produktion av sjukhusverksamhet och krävande socialvårdstjänster. Dessa verksamheter hör å andra sidan inte till de direktvalstjänster som avses i förslaget till valfrihetslag. Grundlagsutskottet menar att regleringen bör ändras och kompletteras.

Enligt 2 § 2 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag ska lagen inte tillämpas på tjänster som är sporadiska eller vederlagsfria. Med tillfällig avses enligt motiven ”att verksamheten är oregelbunden och icke-systematisk samt inte avsedd att vara kontinuerlig och inte t.ex. marknadsförs till en vidare personkrets”. Avgränsningen av tillämpningsområdet är till denna del tämligen oklar. Kravet på en klar och tydlig reglering får ökad betydelse när man beaktar att avsikten är att

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

2 § 2 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag också ska vara bestämmande för behörigheten hos de tjänsteproducenter som avses i valfrihetslagen (37 § i förslaget till valfrihetslag). Regleringen bör preciseras.

Enligt 5 § 1 mom. 3 punkten i förslaget till tjänsteproducentlag får tjänsteproducenten (eller den som ansöker om att bli registrerad som tjänsteproducent) inte ha skatteskulder eller andra offentliga skulder som är föremål för utsökning och som har återsänts från utsökningen med ett medelöshetsintyg eller ha försummat sina skyldigheter i anslutning till skatter, lagstadgade pensions-, olycksfalls- eller arbetslöshetsförsäkringsavgifter och inte heller andra skulder som är föremål för utsökning som med avseende på sökandens betalningsförmåga är mer än obetydliga och som äventyrar tjänsteproducentens tillförlitlighet. I ljuset av lagförslaget och dess motiv förblir det oklart hur registermyndigheten ska bedöma tjänsteproducentens tillförlitlighet. I motiven hänvisas till denna del närmast till att bestämmelsens syfte ska beaktas och till skuldens inverkan på tjänsteproducentens förmåga att producera social- och hälsotjänster på behörigt sätt enligt lagen (s. 68). Bedömningen av huruvida en tjänsteproducent är tillförlitlig ska i denna typ av sammanhang grunda sig på tillräckligt exakta bestämmelser (se även GrUU 15/2008 rd, s. 3/I). Regleringen bör preciseras.

Enligt 18 § 1 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag ska registermyndigheten registrera en tjänsteproducent och dess tjänsteenhet i registret över tjänsteproducenter, om de uppfyller kraven enligt 2 kap. Myndighetens befogenheter bestäms alltså utifrån en rättslig prövning. Denna bedömning ändras inte av att bestämmelsernas sammanhang leder till att de förutsättningar som enligt 2 kap. gäller tjänsteproducenten och verksamheten delvis är vagt formulerade. Enligt utskottet bör dock bestämmelserna i 2 kap. ändå preciseras.

Enligt 18 § 2 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag får registermyndigheten vid behov i beslutet om införande i registret ställa villkor som gäller tjänsterna och är nödvändiga för att garantera klient- och patientsäkerheten. Grundlagsutskottet anser att de villkor som avses i förslaget kan innebära långtgående inskränkningar för en näringsidkare eller yrkesutövare. Enligt propositionsmotiven kan villkoren till exempel gälla de lokaler som används i tjänsteproduktionen, personalen, egenkontrollen, de uppgifter som ska lämnas tillsynsmyndigheten, registrering för viss tid eller själva tjänsternas innehåll och tillvägagångssätten (RP, s. 87). Bestämmelsen måste kompletteras exempelvis med de nämnda omnämningarna i motiven om vilka omständigheter villkoren kan gälla. Om avsikten är att registreringen ska kunna begränsas till att gälla för en viss tid, ska också detta framgå av lagen. Dessa kompletteringar är ett villkor för att förslaget till tjänsteproducentlag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 28 § 1 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag kan en tjänsteproducent avföras ur registret över tjänsteproducenter om tjänsteproducenten inte längre uppfyller förutsättningarna för registrering enligt 5 §. Enligt 29 § 2 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag kan tillsynsmyndigheten återkalla registreringen av en tjänsteenhet om registreringen har grundat sig på vilseledande uppgifter som tjänsteproducenten har lämnat avsiktligt eller om tjänsten inte uppfyller verksamhetsförutsättningarna enligt 2 kap. och tidigare anmärkningar eller ålägganden inte har lett till att bristerna i verksamheten korrigerats eller missförhållandena undanröjts.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

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). Utskottet anser därför att de nämnda bestämmelserna om avförande ur registret måste kompletteras med ett omnämnande om att bristerna förutsätts vara väsentliga.

4. Lagförslagen och rättstryggheten

4.1 Utgångspunkter för bedömningen

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 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, och 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, och 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 detta (se t.ex. GrUU 32/2012 rd, s. 5/I, GrUU 51/2006 rd, s. 6, GrUU 52/2005 rd, s. 2/II).

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

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). Grundlagsutskottet anser att det till följd av arten av den rättighet som garanteras i 21 § 1 mom. i grundlagen och lagförbehållet i 2 mom. står klart att besvärshöret och förbudet mot ändringsökande omfattas av kravet på bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 12/2004 rd, s. 3/II). Begränsningen av rätten att söka ändring får inte grunda sig enbart på exempelvis motiveringar i propositionen.

Grundlagsutskottet har i sin praxis dessutom fäst uppmärksamhet vid att det i förvaltningsprocesslagen föreskrivs att det ska stadgas särskilt om rätten att anföra besvär över andra beslut av myndigheter eller domstolar än sådana som avses i 7—9 §. Den allmänna bestämmelsen om möjlighet att söka ändring (7 §) gäller endast beslut av en statlig myndighet. Det ska alltså alltid föreskrivas särskilt om sökande av ändring av ett förvaltningsbeslut som fattas av en part utanför myndighetsapparaten.

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 besvärshöret GrUU 10/2012 rd, s. 6). Utskottet hänvisade i sin bedömning av det då aktuella lagförslaget till att de beslut som en biobank fattar med stöd av lagen kan vara sådana beslut som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen och gäller en parts rättigheter och skyldigheter och som därmed måste kunna tas till behandling i en domstol oberoende av om biobanken är offentlig eller privat. Utskottet ansåg att förslaget till förvaltningsklagan inte ersätter denna rätt. Det fanns således inga sakargument för det föreslagna besvärshöret och bestämmelserna om förbudet måste strykas för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet ansåg att lagen borde kompletteras med en särskild bestämmelse enligt 10 § i förvaltningsprocesslagen om att besvär över ett beslut som fattats av biobanken ska anföras hos förvaltningsdomstolen.

Grundlagsutskottet menar att de i 21 § i grundlagen avsedda garantierna för rättstrygghet får en central betydelse också för tillgodoseendet av andra grundläggande fri- och rättigheter. Därför måste särskild vikt fästas vid att regleringen är klar och tydlig. Utskottet ansåg exempelvis i utlåtande GrUU 47/2002 rd att en av svagheterna med det bedömda lagförslaget var att innebörden av bestämmelserna om överklagande bara svårigen gick att komma underfund med (GrUU 47/2002 rd, s. 4/II). Utskottet har också på ett mer allmänt plan ansett det motiverat med tydlig reglering som bygger på att skillnaderna i systemet för att söka ändring är en följd av behovet av rättssäkerhet i olika ärendekategorier (GrUU 32/2012 rd, s. 2/II).

4.2 De grundläggande lösningarna i regleringen och regleringens tydlighet

I 17 kap. i förslaget till landskapslag finns bestämmelser om landskapsbesvär. Enligt bestämmelserna om ändringsökande i 82 § 1 mom. i förslaget till valfrihetslag får ändring i beslut av landskapet sökas på det sätt som föreskrivs i landskapslagen. Enligt 2 mom. får ändring i andra förvaltningsbeslut än sådana som avses i 1 mom. sökas genom besvär på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Överklagbara förvaltningsbeslut som avses i 2 mom. är enligt detaljmotiven (s. 237) landskapets beslut enligt 17 och 20 § om en kund får byta social- och hälsocentral,

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

mun- och tandvårdsenhet eller ett affärsverks verksamhetsställe på basnivå av någon annan grundad anledning efter landskapets prövning. Dessutom får förvaltningsbesvär anföras över beslut av landskapets affärsverk om beviljande av en personlig budget (27 §) och ändring av den (29 §). Förvaltningsbesvär får också anföras över landskapets beslut om godkännande av en producent av direktvalstjänster och en producent av kundsedelstjänster (45 §) och återkallande av godkännande (46 §). I vissa ärenden fattas enligt propositionsmotiven (s. 273—274) inte överklagbara förvaltningsbeslut, utan det är då fråga om faktisk förvaltningsverksamhet som också utan ett uttryckligt besvärstillsämrå faller utanför rätten att söka ändring.

Grundlagsutskottet uppmärksammar att skillnaden mellan förvaltningsbesvär och landskapsbesvär inte framgår tydligt av regleringen. Oklarheten beror delvis på de strukturellt oklara bestämmelserna i och inexakta motiveringarna till förslaget till landskapslag. I vissa frågor tar propositionen inte heller ställning till arten av ett möjligt beslut (t.ex. landskapets beslut om ersättning för kostnaden för tjänster enligt 70 § i förslaget till valfrihetslag). Den förvaltningsrättsliga arten av de tjänster som avses i 16 § i förslaget till valfrihetslag förblir likaså oklar. Grundlagsutskottet menar att regleringen om ändringssökande bör förtydligas väsentligt. Likaså är det skäl att klargöra de ärendegrupper där det med hänsyn till rättstryggheten vore mer motiverat att tillämpa förvaltningsbesvär än landskapsbesvär samt att klargöra om det också i så fall vore ändamålsenligt att föreskriva om omprövning som första instans vid ändringssökande (GrUU 55/2014 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet menar att regleringen är bristfällig också i fråga om eventuella rättstvister som grundar sig på den lagfästa överföringen av egendom mellan landskapen och kommunerna. Även det rättsskydd för kommunerna som förutsätts i artikel 11 i stadgan om lokal självstyrelse kan anses tala för en uttrycklig lagbestämmelse om saken. Lagförslaget bör kompletteras med tydliga bestämmelser om rättstrygghetsförfarandet och behörig domstol.

4.3 Särskilda anmärkningar om systemet för ändringssökande i förslaget till valfrihetslag

I 82 § i förslaget till valfrihetslag finns bestämmelser om ändringssökande. Enligt paragrafens 4 mom. föreskrivs det i socialvårdslagen om sökande av ändring i social- och hälsocentralers beslut om givande av socialtjänster. Socialvårdslagens bestämmelser om ändringssökande lämpar sig likväl inte bra för det aktuella sammanhanget. Enligt motiven i valfrihetspropositionen (s. 238) ska bestämmelserna om ändringssökande beredas till socialvårdslagen.

Grundlagsutskottet har tidigare i detta utlåtande konstaterat att vissa grundläggande lösningar i förslaget till valfrihetslag står i strid med grundlagen. De ändringar som måste göras i lagförslaget leder enligt utskottets uppfattning till denna del till att också de i regleringen föreslagna rättstrygghetsförfarandena måste ses över i sin helhet. Utskottet ser det därför inte som nödvändigt att i denna fas av behandlingen i detalj bedöma alla enskilda rättstrygghetsförfaranden, i synnerhet som det ännu inte har föreslagits några ändringar av bestämmelserna om ändringssökande i den materiella lagstiftningen (se valfrihetspropositionen, s. 274). Utskottet understryker att de grundläggande lösningarna för rättstrygghetsförfarandena i fortsättningen måste formuleras med fokus på de konstitutionella utgångspunkter som avses ovan. Enligt utskottets uppfattning framförs det i valfrihetspropositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 273—274) uppfattningar som är synnerligen problematiska och schematiska med avseende på 21 § i grundlagen. Detta gäl-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

ler exempelvis arten av vissa beslut som berör tillgången till hälsovård som faktisk förvaltningsverksamhet och prövningsrättens omfattning i förhållande till behovet av rättstrygghet.

På ett allmänt plan fäster grundlagsutskottet särskild uppmärksamhet vid att förslaget till valfrihetslag och dess rättstrygghetsbestämmelser verkar ha beretts med tyngdpunkten lagd på aspekter som anknyter till produktionen av hälsovårdstjänster. Det ser ut att ha lett till att det har varit mindre fokus på hur produktionen av hälsovårdstjänster kan integreras med olika socialtjänster på ett sätt som uppfyller kraven i grundlagen. Beslut om socialtjänster kan, med hänsyn till tryggheten av de sociala grundläggande fri- och rättigheterna och den rättstrygghet detta kräver, enligt utskottets mening inte jämföras med faktisk förvaltningsverksamhet. Rätten till socialtjänster bestäms utifrån den materiella lagstiftningen. Vissa socialtjänster är enligt lagstiftningen subjektiva rättigheter (t.ex. rätten till en personlig assistent inom servicen till personer med funktionsnedsättning och specialomsorger för personer med utvecklingsstörning). Utskottet menar att när en tjänst som faller under socialvårdslagens område och grundar sig på socialvårdslagen eller någon annan lag förvägras eller inte anordnas är det till följd av det som sagts ovan i regel inte fråga om sådan kundservice som utgör faktisk förvaltningsverksamhet.

Grundlagsutskottet framhåller att inom social- och hälsovårdssektorn kan kundens ställning inte jämföras med en vanlig konsument. I kundkretsen finns många som av olika orsaker är utsatta, däribland barn, äldre, utvecklingsstörda, personer som får psykisk rehabilitering och personer med funktionsnedsättning. Deras kapacitet att välja är i grunden begränsad och i vissa fall nästan obefintlig. Därför måste det i fortsättningen fästas särskild vikt vid att rättstrygghetsbestämmelserna är tillbörliga.

Förutom kundens rättstrygghet vill grundlagsutskottet påpeka att särskilt valfriheten och produktionen av direktvalstjänster i avgörande grad grundar sig på ett avtalsförfarande. Bestämmelser om detta finns i 47—51 § i förslaget till valfrihetslag. I avtalen ingår normalt lagfästa villkor. Till avtalen kan det också fogas andra villkor, och avtalen kan ändras, sägas upp eller hävas. Utskottet menar att detta komplex för avtalsparternas del leder till sådana rättstrygghetsbehov som inte beaktats tillräckligt i lagförslaget. De avtalstvister som anknyter till produktionen av tjänster som avses i förslaget till valfrihetslag utgör enligt utskottets uppfattning i huvudsak rättstvister som grundar sig på ett förvaltningsavtal och hänför sig till ett offentlighetsrättsligt rättsförhållande och kan behandlas som förvaltningsstvemål vid en förvaltningsdomstol.

4.4 Bestämmelsen om ändringssökande i förslaget till tjänsteproducentlag

Enligt 30 § i förslaget till tjänsteproducentlag får ändring i beslut som Valvira eller regionförvaltningsverket fattat med stöd av lagen sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Grundlagsutskottet har tidigare med hänvisning till rättstrygghetsgarantierna i 21 § i grundlagen konstaterat att en förteckning som tillåter överklagande enligt utskottets etablerade praxis inte får fungera som ett slags indirekt förbud att överklaga, utan förvaltningsprocesslagen, i synnerhet 5 §, och i sista hand 21 § 1 mom. i grundlagen avgör om ett beslut är överklagbart eller inte (se t.ex. GrUU 34/2014 rd, s. 4/II, GrUU 15/2012 rd, s. 3). Av motiven till lagförslaget framgår det inte att bestämmelsen skulle syfta till att besvärsförbudet också skulle omfatta beslut som fattats av andra myndigheter. Utskottet menar

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

därför att 30 § i lagförslaget måste ändras så att rätten att söka ändring garanteras för alla förvaltningsbeslut som fattas med stöd av lagen.

5. Ålands ställning i samband med reformen

5.1 Utgångspunkter för bedömningen

Enligt 18 § 12 och 13 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om socialvård och med vissa undantag i fråga om hälso- och sjukvård. Bestämmelserna om ordnande av social- och hälsovården gäller därför inte direkt den åländska självstyrelsen.

Det faktum att statens skatteinkomster ökar genom landskapsreformen har dock följdverkningar för skötseln av landskapet Ålands ekonomi. Konsekvenserna hänför sig till det avräkningsbelopp och den skattegottgörelse om vilka det föreskrivs i självstyrelselagen för Åland.

Det ekonomiska arrangemanget mellan Åland och riket bygger på att statsskatt tas ut i landskapet på samma sätt som i det övriga landet. För att täcka utgifterna för självstyrelsen tillförs landskapet årligen av statsmedel ett avräkningsbelopp. Det penningbelopp som landskapet får vid avräkningen beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna med undantag för upptagna nya statslån multipliceras med ett visst relationstal, avräkningsgrunden. Avräkningsgrunden är 0,45 procent (45—47 § i självstyrelselagen för Åland).

I propositionen om landskaps- och vårdreformen föreslås att den avräkningsgrund som avses i 47 § i självstyrelselagen för Åland ska ändras (lagförslag 34). I propositionen om Åland föreslås dock att det här lagförslaget stryks. Avsikten är att en separat proposition i frågan lämnas våren 2018 (RP 71/2017 rd, s. 3). Det finns därför ingen anledning att nu desto mer behandla lagförslaget om ändring av avräkningsgrunden.

Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter. Landskapet har dock lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter (18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland). De föreslagna ändringarna i statens inkomstbeskattning (t.ex. lagförslag 7 i propositionen om landskaps- och vårdreformen) blir tillämpliga också på Åland, medan ändringarna i kommunalbeskattningen inte blir det (t.ex. 42 § i lagförslag 3 i propositionen om landskaps- och vårdreformen).

Regeringen föreslår att det till inkomstskattelagen fogas en ny 125 a §, i vilken det föreskrivs om ett landskapsavdrag för skattskyldiga som har sin hemkommun i landskapet Åland (lagförslag 8 i propositionen om landskaps- och vårdreformen). Bestämmelsen syftar till att förhindra skärpt statsbeskattning av förvärvsinkomster i landskapet Åland. Därigenom skulle landskaps- och vårdreformen inte medföra något behov av att ändra kommunalskattens nivå på Åland (RP 71/2017 rd, s. 5). I förslaget gällande Åland föreslås det att 125 a § i inkomstskattelagen preciseras ytterligare.

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

Utifrån 120 § i grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland. Angående lagstiftningsordningen för självstyrelselagen för Åland och jordförvärvslagen för Åland gäller enligt 75 § 1 mom. i grundlagen det som särskilt bestäms i dessa lagar.

Enligt 74 § i grundlagen ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottet har i sin praxis bedömt lagförslag också utifrån hur de förhåller sig till självstyrelselagen för Åland och lämnat utlåtande om huruvida lagförslagen bör behandlas i vanlig lagstiftningsordning eller i den ordning som föreskrivs i 69 § (och 59 §) i självstyrelselagen för Åland. Självstyrelselagen för Åland jämföras med grundlagen också med avseende på den uppgift som grundlagsutskottet har med stöd av 74 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 44/2016 rd, GrUU 36/2001 rd, s. 3/I och de utlåtanden som nämns där). Endast lagförslag som står i samklang med både grundlagen och självstyrelselagen för Åland kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 36/2001 rd).

4.5.2 Landskapsavdrag och skattegottgörelse för Åland

Regeringen föreslår att det i 125 a § i inkomstskattelagen föreskrivs om ett åländskt landskapsavdrag från inkomstskatten till staten på förvärvsinkomst för en skattskyldig som har sin hemkommun i landskapet Åland. Avdraget utgör 12,47 procent av den skattskyldiges enligt inkomstskattelagen beräknade beskattningsbara inkomst vid kommunalbeskattningen. Avdraget görs före förvärvsinkomstavdraget.

Det föreslagna landskapsavdraget motsvarar enligt motiven i propositionen om landskaps- och vårdreformen (s. 202) det skattebelopp med vilket kommunalbeskattningen i Fastlandsfinland sänks och statsbeskattningen på motsvarande sätt skärps. I statsbeskattningen av förvärvsinkomster tillämpas den stramare statliga inkomstskatteskala som föreskrivs i samband med reformen även på Åland, men med hjälp av landskapsavdraget förhindras en skärpt statsbeskattning utan att kommunalskattesatserna behöver sänkas på Åland. Det åländska landskapsavdraget handlar om en justering av den omfattande omläggningen av statsbeskattningen. Även om avdrag i sig är ett etablerat uttryck i skattelagstiftningen vore det motiverat att det åländska landskapsavdragets karaktär av justering synliggjordes också i den benämning avdraget kallas för i författningstexten.

Enligt självstyrelselagen för Åland hör lagstiftningsbehörigheten i fråga om skatter och skatteavdrag till riket. Bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen är strävan att skydda den till landskapet Åland hörande lagstiftningsbehörigheten så att rikets avgöranden om skattelagstiftningen inte bestämmer hur landskapet tillämpar sin lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter som tillkommer kommunerna. Ett annat syfte är att förhindra att beskattningen av förvärvsinkomster inte stramas åt på Åland till följd av vårdreformen. Trots syftet att skydda självstyrelsen är det i sammanhanget relevant vilka konsekvenser det åländska landskapsavdraget har för den skattegottgörelse som betalas till landskapet.

Överstiger den i landskapet för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten 0,5 procent av motsvarande skatt i hela riket, tillkommer det överstigande beloppet landskapet enligt 49 § i självstyrelselagen för Åland. Syftet med denna skattegottgörelse är att trygga att Åland gott-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

görs för de skatteinkomster som omfattas av skattegottgörelsen i den mån som det i förhållande till antalet invånare inflyter mer skatteinkomster på Åland än i riket (RP 71/2017 rd, s. 7). När självstyrelselagen stiftades bedömdes skattegottgörelsen utgöra ett incitament för landskapsmyndigheterna att föra en näringspolitik som möjliggör ökade skatteintäkter. Dessutom kompenserar skattegottgörelsen i viss mån det att det åländska önskemålet om en egen skattelagstiftning och -förvaltning inte har tillmötesgått (RP 73/1990 rd, s. 56/I—II).

I propositionen föreslås det inte att bestämmelsen om skattegottgörelse ändras. De föreslagna ändringarna i statsbeskattningen innebär likväl i praktiken att skattegottgörelsen förlorar sin betydelse. Enligt motiven till propositionen gällande Åland (s. 4) är genomsnittet av de fyra senaste skattegottgörelserna 11,5 miljoner euro. Det årliga beloppet av skattegottgörelsen har varierat betydligt, men under tiden för den nuvarande självstyrelselagen har beloppet varit positivt. Under skatteåren 2006—2015 var den genomsnittliga skattegottgörelsen 14,4 miljoner euro.

Vid beredningen av propositionen om Åland var statsrådet och Ålands landskapsregering överens om att beräkningen av skattegottgörelsen skulle ändras i praktiken, men utan någon ändring av bestämmelserna om skattegottgörelse i självstyrelselagen. Denna uppfattning framfördes i propositionsutkastet, om vilket remissyttranden inbegärdes under beredningen.

Det åligger Ålandsdelegationen att fastställa skattegottgörelsen. Ålandsdelegationen konstaterade i sitt utlåtande att det föreslagna sättet att beräkna skattegottgörelsen inte är förenligt med självstyrelselagens 49 §. Enligt Ålandsdelegationens utlåtande föreligger det likväl inget hinder för att delegationen i sitt beslut om skattegottgörelsen konstaterar hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte beaktade den av social- och hälsovårdsreformen föranledda förhöjningen av inkomstskatten. Ett sådant konstaterande kunde enligt delegationen utgöra grund för riksstyrelsens egna beslut om kompenseringsåtgärder till landskapet.

Reformen kan enligt propositionen om Åland (s. 8) i fråga om skattegottgörelsen genomföras neutralt på det sätt Ålandsdelegationen framför i sitt utlåtande. Enligt propositionsmotiven kompenseras den uteblivna skattegottgörelsen till Åland så att reformen är neutral med hänsyn till Ålands finansiella ställning.

Grundlagsutskottet anser att det i propositionen föreslagna arrangemanget är mycket speciellt. Arrangemanget stöder sig på en utvidgande tolkning av självstyrelselagen för Åland, vilket kan anses tveksamt med hänsyn till grundlagen och självstyrelselagen. Å andra sidan utgör självstyrelselagens reglering av skattegottgörelsen som sådan inget hinder för en rikslagstiftning genom vilket det görs ändringar i den gällande inkomstskattelagstiftningen. Utskottet ser det dessutom som viktigt att ett landskapsavdrag som genomförs genom en ändring av inkomstskattelagen skyddar landskapets behörighet i fråga om kommunala skatter och tryggar den beskattningsmässiga neutraliteten mellan riket och landskapet.

Grundlagsutskottet konstaterar att det inte kan föreskrivas om landskapsavdraget på det föreslagna sättet såvida det inte sörjs för att bortfallet av skattegottgörelsen kompenseras. Enligt grundlagsutskottet kan bortfallet av skattegottgörelsen temporärt ersättas genom rikets egna kompenseringsåtgärder på det sätt som det föreslås i propositionen. Enligt propositionsmotiven har Ålandsdelegationen lyft fram den möjligheten att delegationen i anslutning till beslutet om skat-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

tegottgörelse konstaterar hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte skulle beakta den av social- och hälsovårdsreformen föranledda förhöjningen av inkomstskatten. Ett sådant förfarande kan trots dess inofficiella natur i praktiken fungera som grund för kompensationsåtgärderna till landskapet.

Grundlagsutskottet understryker att bortfallet av skattegottgörelsen inte utgör en verkning som hör till de normala variationerna i rikets skattepolitik och att de ekonomiska relationerna mellan landskapet och riket ska ordnas genom reglering i självstyrelselagen för Åland. Det ovan beskrivna arrangemanget kan sålunda endast under viss, kort tid kompensera för bortfallet av skattegottgörelsen. Frågan måste regleras på korrekt sätt så snabbt som möjligt. Av konstitutionella skäl ser grundlagsutskottet det som nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande där riksdagen förutsätter att regeringen snabbt skrider till åtgärder för att göra bestämmelserna om skattegottgörelse förenliga med självstyrelselagen för Åland (utskottets förslag till uttalande).

I fråga om landskapet Ålands behörighet inom socialvård och hälso- och sjukvård uppmärksammar grundlagsutskottet dessutom bestämmelserna i 4 § i förslaget till valfrihetslag och att det eventuellt föreligger behov av att med anknytning till 7 och 8 § i valfrihetslagen bereda en sådan överenskommelseförordning som avses i 32 § i självstyrelselagen för Åland.

6. Lagförslagets behandlingsordning

Av skäl som anknyter till äventyrande av de grundläggande fri- och rättigheterna har grundlagsutskottet ovan sett det som nödvändigt att bestämmelserna om skyldighet att bolagisera social- och hälsovårdstjänsterna stryks. Enligt utskottets uppfattning kan bolagiseringsskyldigheten inte heller anses helt oproblematisk med avseende på demokratin i landskapsförvaltningen. Av det att bolagiseringsskyldigheten slopas följer enligt utskottets uppfattning att det måste göras avsevärda ändringar i valfrihetspropositionen. Eftersom konsekvenserna av dessa ändringar inte står klara, är det enligt utskottets uppfattning i det rådande läget inte meningsfullt att göra en konstitutionell bedömning av samtliga föreslagna bestämmelser.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett det vara mycket problematiskt och otillfredsställande att lagförslagen i regeringspropositioner måste kompletteras och rättas till i stor omfattning när de behandlas i riksdagen. Ett förfarande baserat på utredningar från ett ministerium står enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 122/I) inte i överensstämmelse med de konstitutionella principerna när det gäller omfattande innehållsliga ändringar (se GrUU 34/2004 rd, s. 3/II). I sådana fall förbigås nämligen de organ som enligt grundlagen ska involveras i en regeringsproposition, däribland riksdagens plenum. Det är delvis uttryckligen av denna anledning som 71 § i grundlagen innehåller bestämmelser om möjligheten att komplettera propositioner. Med avseende på sina egna uppgifter har grundlagsutskottet sett det som befogat att utnyttja den möjligheten framför allt när ändringsförslagen kräver nya och betydligt större bedömningar av lagstiftningsordningen än den ursprungliga propositionen (se GrUU 12/2016 rd, s. 4).

Vidare har grundlagsutskottet tidigare ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningar-

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

na i propositionen. Regeringen kan då antingen lämna en ny proposition eller en kompletterande proposition enligt 71 § i grundlagen. Det säkerställer dessutom att riksdagens behandling av ärendet grundar sig på tillräckligt omfattande motiv och konsekvensbedömningar samt på ett offentligt och för var och en tillgängligt förslag (se GrUU 75/2014 rd, s. 8/II). Det handlar också om att den tekniska kvaliteten på lagstiftningen kan säkerställas när lagberedningen framskrider i normal ordning.

I förarbetena till grundlagen konstaterades det att komplettering av propositioner till sin natur är ett exceptionellt förfarande. Enligt motiven ska det närmast ses som ett alternativ till återtagande av en proposition och avlåtande av en helt ny i sådana fall då det har uppkommit behov att i något avseende korrigera eller komplettera den ursprungliga propositionen och det är möjligt att göra detta med endast begränsade ändringar i den ursprungliga propositionen (se RP 1/1998 rd, s. 122/I).

I det rådande läget ser grundlagsutskottet det som nödvändigt att ändringarna i valfrihetspropositionen görs av statsrådet med beaktande av kraven på god lagberedning och att regeringen till denna del lämnar en kompletterande eller helt ny proposition. Med tanke på den kommande tillämpningspraxisen påpekar utskottet att det lagstiftningskomplex som nu bedöms är svårt att överblicka på grund av dess omfattning och de kompletterande propositioner som redan har lämnats i ärendet. Propositionsmotiven utgör en central del av det material som påverkar tolkningen och tillämpningen av en lag, och motiven måste kunna ge läsaren en korrekt och tillräcklig bild av innehållet i lagstiftningen.

Grundlagsutskottet anser att de lagförslag som ingår i propositionen om landskaps- och vårdreformen till stor del är konstitutionellt oproblematiska. Av det följer enligt utskottets uppfattning att social- och hälsovårdsutskottet utan hinder av grundlagen kan bereda ett betänkande om lagförslagen i propositionen om landskaps- och vårdreformen. Social- och hälsovårdsutskottet måste dock noggrant överväga vilka direkta eller indirekta konsekvenser sloandet av skyldigheten att bolagisera social- och hälsovårdstjänsterna har för de andra bestämmelserna i propositionerna.

Grundlagsutskottet anför angående den fortsatta beredningen av propositionerna att

- beredningen av ändringar i lagförslagen i proposition RP 15/2017 rd och kompletterande propositioner RP 57/2017 rd och RP 71/2017 rd kan göras i betänkandeutskottet, men till följd av sakens natur och omfattningen av de ändringar som grundlagsutskottet förutsätter måste betänkandeutkastet lämnas till grundlagsutskottet för ny bedömning,
- beredningen av proposition RP 47/2017 rd anvisas statsrådet med beaktande av grundlagens bestämmelser om lagstiftningsförfarandet, principerna för god lagberedning och lagstiftningspaketets stora räckvidd,
- lagförslagen enligt grundlagsutskottets mening inte kan behandlas som undantagslagar i den lagstiftningsordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen. Efter grundlagsreformen har det blivit konstitutionell praxis att undvika att införa rent nationella lagar som avviker från grundlagen. Som regel ska man inta en avhållsam attityd till undantagslagar och de fall av avvikelser från grundlagen som tillåts måste vara så snävt avgränsade som möjligt. Eventuella konflikter mellan grundlagen och lagförslagen ska i första hand lösas genom ändringar i lagförslagen. Undantagslag får tillgripas bara i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl och en undantagslag bör om möjligt vara temporär (se RP 1/1998 rd, s. 125/II, GrUB 10/1998 rd,

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

s. 21, GrUU 6/2009 rd, s. 14/II, GrUU 1/2008 rd, s. 2, GrUU 46/2004 rd, s. 3/II och GrUU 26/2004 rd, s. 5/II).

Avslutningsvis vill grundlagsutskottet understryka att den ser målen i propositionen om landskaps- och vårdreformen och i valfrihetspropositionen som synnerligen viktiga. Det är alltså mycket angeläget att stärka basservicen inom social- och hälsovården, främja kundernas valmöjligheter och förbättra tillgången till service och servicekvaliteten. Utskottet anser att främjandet av kundernas möjligheter att välja är ytterst betydelsefullt med avseende på människors självbestämmanderätt och anser det motiverat att stärka självbestämmanderätten genom lagstiftning (se också GrUU 15/2015 rd, s. 3). Grundlagsutskottet upprepar dessutom sin uppfattning att det finns vägande skäl för en revidering av social- och hälsovårdstjänsterna. Dessa skäl anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och talar för att ansvaret för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster läggs över på aktörer som är större än de enskilda kommunerna (GrUU 75/2015 rd, s 2/I). Utskottet anser att det också med hänsyn till de grundläggande sociala rättigheterna finns ett akut behov av att effektivisera och integrera social- och hälsovårdstjänsterna och stärka anordnarnas ekonomiska bärkraft. Det är angeläget att reformen kan genomföras med de ändringar som föreslås i detta utlåtande eller på något annat grundlagsenligt sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen i proposition RP 15/2017 rd kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 12 § beaktas på behörigt sätt,

lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 10, 11 och 19 § i fråga om kravet på bestämmelser på lagnivå beaktas på behörigt sätt,

lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 4 kap. i fråga om överföringen av kommunens egendom beaktas på behörigt sätt,

att riksdagens samtycke behövs för lämnande av den underrättelse som avses i propositionen, och

att beslutet om riksdagens samtycke ska fattas med enkel majoritet,

att lagförslagen i proposition RP 47/2017 rd kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 endast om utskottets konstitutionella anmärkningar om slopande av bo-lagiseringskyldigheten, landskapens rätt att själv producera social- och hälsovårdstjänster, delegering av offentliga förvaltningsuppgifter till enskilda, ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna samt om kravet på att landskapens uppgifter ska bestämmas i lag beaktas på behörigt sätt,

att lagförslaget i proposition RP 52/2017 rd kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 18 § beaktas på behörigt sätt,

att lagförslagen i proposition RP 57/2017 rd kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och

Utlåtande GrUU 26/2017 rd

att lagförslaget i proposition RP 71/2017 rd kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 29.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo na (delvis)
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Anna-Maja Henriksson sv (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Ilkka Kantola sd (delvis)
medlem Kimmo Kivelä na (delvis)
medlem Antti Kurvinen cent (delvis)
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml (delvis)
medlem Markus Lohi cent (delvis)
medlem Leena Meri saf (delvis)
medlem Outi Mäkelä saml (delvis)
medlem Ville Niinistö gröna (delvis)
medlem Ulla Parviainen cent (delvis)
medlem Wille Rydman saml (delvis)
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd (delvis)
ersättare Elsi Katainen cent (delvis)
ersättare Mats Löfström sv (delvis)
ersättare Ben Zyskowicz saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala
utskottsråd Mikael Koillinen.