

Utlåtande GrUU 65/2018 rd— RP 15/2017 rd, RP 52/2017 rd, RP 57/2017 rd, RP 71/2017 rd,
RP 15/2018 rd, RP 16/2018 rd

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 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

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

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

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.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

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 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.

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd) när det gäller ersättning för landskapens mervärdesskattekostnader samt vissa finansieringslösningar (RP 15/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

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

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- Lagmotion LM 6/2017 rd Thomas Blomqvist sv m.fl. Lagmotion med förslag till lag om ändring av 50 § i hälso- och sjukvårdslagen
- Lagmotion LM 36/2017 rd Anna-Maja Henriksson sv m.fl. Lagmotion med förslag till lag om ändring av 45 och 50 § i hälso- och sjukvårdslagen
- Åtgärdsmotion AM 17/2015 rd Anna-Maja Henriksson sv m.fl. Åtgärdsmotion om en vårdreform grundad på starka primärkommuner

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Utlåtande

Följande utlåtande har lämnats i ärendet:

- grundlagsutskottet GrUU 26/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ordförande för social- och hälsovårdsutskottet Krista Kiuru, riksdagen
- utskottsråd Eila Mäkipää, Riksdagens kansli
- utskottsråd Päivi Salo, Riksdagens kansli
- utskottsråd Harri Sintonen, Riksdagens kansli
- understatssekreterare Päivi Nerg, finansministeriet
- lagstiftningsråd Jaska Siikavirta, finansministeriet
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- lagstiftningsdirektör Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- budgetråd Virpi Vuorinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Susanna Grimm-Vikman, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Pirjo Kainulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Joni Komulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Taina Mäntyranta, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Marja Penttilä, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Maria Porko, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Kalle Tervo, social- och hälsovårdsministeriet
- avdelningschef Kirsi Varhila, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet
- språkrättsråd Corinna Tammenmaa, justitieministeriet
- lantråd Katrin Sjögren, Ålands landskapsregering
- finansminister Mats Perämaa, Ålands landskapsregering
- förvaltnings- och utvecklingschef Dan E Eriksson, Ålands landskapsregering
- senior rättsakkunnig Niclas Slotte, Ålands landskapsregering
- justitieråd Niilo Jääskinen, högsta förvaltningsdomstolen
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- sakkunnig i social- och hälsovårdsfrågor Johanna Lindholm, Svenska Finlands folkting
- folktingssekreterare Markus Österlund, Svenska Finlands folkting
- överdirektör Marina Erhola, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- direktör Markku Pekurinen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund
- professor (emeritus) Pentti Arajärvi
- professor Mats Brommels
- medicine doktor Jaakko Herrala
- professor Mikael Hidén
- professor Heikki Hiilamo
- professor Raija Huhtanen
- professor (emeritus) Jussi Huttunen

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

- biträdande professor Ida Koivisto
- professor Juha Lavapuro
- professor Lasse Lehtonen
- professor Päivi Leino-Sandberg
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Olli Mäenpää
- professor (emerita) Eija Mäkinen
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emerita) Anneli Pohjola
- professor Juha Raitio
- professor Pauli Rautiainen
- professor Janne Salminen
- juris doktor Marjut Salokannel
- professor Jukka Snell
- professor Markku Suksi
- medicine doktor, docent Juha Teperi
- professor Kaarlo Tuori
- professor Pirkko Vartiainen
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emeritus) Martti Kekomäki
- professor Otto Toivanen.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Social- och hälsovårdsutskottet beslutade den 7 november 2018 begära utlåtande av grundlagsutskottet om sina utkast till betänkanden om propositionerna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

1 Bakgrund

Grundlagsutskottet har tidigare behandlat lagförslag om landskaps- och vårdreformen i utlåtandena GrUU 26/2017 rd och GrUU 15/2018 rd. Utskottet förutsatte att social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast i ärendet förs till grundlagsutskottet för en ny bedömning.

Grundlagsutskottet har konstaterat att det med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna finns vägande skäl för en revidering av social- och hälsovårdstjänsterna. Dessa skäl talar för att ansvaret för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster bör läggas över på aktörer som är större än de enskilda kommunerna (se GrUU 26/2017 rd, s. 7, GrUU 30/2016 rd, s. 3, GrUU 75/2014 rd, s. 2/I och GrUU 67/2014 rd, s. 3—4). Propositionerna och social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast utgår från att ett flertal kommuner är så små och att

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

deras ekonomiska ställning är så otillfredsställande att de inte kan tillgodose befolkningens behov av social- och hälsovårdstjänster. För att lösa detta missförhållande har det föreslagits att det ska inrättas 18 landskap med ansvar för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster. De föreslagna landskapen är mycket olika med avseende på befolkningsunderlaget. Vidare föreslås det att landskapen utöver social- och hälsovården ska ha uppgifter inom ett trettiotal sektorer.

Reformen av social- och hälsovårdssystemet har beretts länge. Det har under den tiden skett stora förändringar i servicesystemets strukturer. Medan reformen beretts har många kommuner gått över till att producera social- och hälsovårdstjänster genom samkommuner. För närvarande finns det ett flertal samkommuner av samma eller nästan samma storlek som sjukvårdsdistrikt. De kan genom samma anordnare producera såväl primärvård som specialiserad sjukvård.

Grundlagsutskottet har ansett att de lagförslag som ingår i propositionen om landskaps- och vårdreformen (RP 15/2017 rd) till stor del är konstitutionellt oproblematiska GrUU 26/2017 rd, s. 77). Utskottet konstaterade dock att det koncentrerar sig på de väsentligaste konstitutionella frågeställningarna i lagförslagen. Utskottet såg ingen mening i att bedöma alla detaljer i regleringen i ett läge där det krävdes väsentliga ändringar i regleringens grundläggande struktur och eventuellt ett stort antal detaljändringar i propositionerna för att förslaget till valfrihetslag, som utskottet bedömde samtidigt, skulle stämma överens med grundlagen och därmed kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet konstaterade att det i fråga om lagförslagets förhållande till grundlagen inte kunde anses ha gjort några andra ställningstaganden med relevans för framtida tillämpningssituationer än de som explicit framgår av utlåtandet (GrUU 26/2017 rd, s. 11).

Efter det att propositionerna om landskaps- och vårdreformen lämnats har riksdagen fått ett flertal andra propositioner som anknyter till reformen. Bland annat föreslår regeringen att definitionerna av tjänsteman och person som sköter offentligt förtroendeuppdrag i strafflagens kapitel om tjänstebrott kompletteras med bestämmelser som anknyter till landskapsreformen. I det sammanhanget föreslås det likväl inte några bestämmelser om tjänsteansvar för andra aktörer i landskapet. Grundlagsutskottet har därför sett det som nödvändigt att granska frågan i samband med propositionerna om landskaps- och vårdreformen. Utskottet har också sett det som nödvändigt att, utöver vissa bestämmelser som den inte tidigare tagit upp, behandla också andra bestämmelser i propositionerna, eftersom social- och hälsovårdsutskottet inte har gjort alla de ändringar i lagförslagen som förutsätts till följd av ändringen av valfrihetssystemet.

Efter grundlagsutskottets utlåtande från sommaren 2017 beredde regeringen ett nytt förslag till valfrihetslag. Utskottet behandlade det nya förslaget i ett utlåtande som lämnades sommaren 2018. Grundlagsutskottet framförde ett antal anmärkningar med relevans för lagstiftningsordningen, och konstaterade att den slutliga konstitutionella bedömningen av förslaget till valfrihetslag förutsätter att utskottet har möjlighet att samtidigt bedöma de ändringar som social- och hälsovårdsutskottet föreslår i landskaps- och vårdpropositionen och propositionen om tjänsteproducentlagen. Grundlagsutskottet framhöll att det hör till utskottets grundlagsfästa uppgift att i sådan detalj som ärendena kräver bedöma huruvida social- och hälsovårdsutskottets lösningar är förenliga med grundlagen (se även grundlagsutskottets mötesprotokoll GrUU 15/2018 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet har nu tre betänkandeutkast från social- och hälsovårdsutskottet för bedömning. De gäller propositionerna om inrättande av landskap och en reform av ordnandet av social-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

och hälsovården (RP 15/2017 rd), inrättande av ett nytt valfrihetssystem (RP 16/2018 rd) och produktionen av social- och hälsojänster (RP 52/2017 rd). I den nu rådande beredningsfasen inriktar utskottet bedömningen på hur de mycket stora strukturreformerna förhåller sig till grundlagen och vilka ändringar i lagförslagen som krävs för att de ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Till följd av reformens stora vikt har utskottet sett det som nödvändigt att ta ställning också till de inbördes beroendeförhållanden som andra propositioner som anknyter till landskapsreformen är förknippade med.

Grundlagsutskottets allmänna bedömning av betänkandeutkastet är att de, med avseende på de konstitutionella anmärkningar som utskottet framfört, huvudsakligen utgör en omsorgsfull och tillräckligt noggrann bedömning av propositionerna. Lagförslagen har nu, efter de ändringar som grundlagsutskottet förutsatt, ändrats i en riktning som i huvudsak är klarare och mindre problematisk med hänsyn till grundlagens krav.

Grundlagsutskottet bedömer i detta utlåtande först social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om inrättandet av landskap (avsnitt 2), därefter utkastet till betänkande om den föreslagna valfrihetslagen (avsnitt 3) och förslaget till lag om produktion av social- och hälsojänster (avsnitt 4). Avslutningsvis behandlas även Ålands ställning (avsnitt 5), förhandsanmälan till EU (avsnitt 6) och det komplex av propositioner som anknyter till landskapsreformen (avsnitt 8).

2 Propositionen om inrättande av landskap

I social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande föreslås det att det stiftas en landskapslag, en lag om ordnande av social- och hälsovård och en gemensam lag om införande av dessa. I betänkandet ingår dessutom ett stort antal ändringar som landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen förutsätter i annan lagstiftning. Propositionen innehåller ett förslag till lag om landskapets finansiering och förslag till ändring av lagstiftningen om kommunernas finansiering, skattelagstiftningen, lagstiftningen om landskapets och kommunernas personal samt av vissa lagar som gäller den allmänna förvaltningen. Social- och hälsovårdsutskottet har gjort många ändringar i propositionens lagförslag. De viktigaste anknyter till grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden.

Landskapslagen

Landskapets uppgifter

Landskapets uppgifter regleras i 6 § i förslaget till landskapslag. Enligt grundlagsutskottets tidigare bedömningar ges landskapet ett mycket brett uppgiftsfält. Utskottet har framhållit att den föreslagna regleringen av landskapets uppgifter till delar är adekvat och att lagstiftaren har rätt att föreskriva om landskapets uppgifter. Utskottet ansåg det dock uppenbart att allmän kompetens för landskapet skulle stärka landskapets självstyrelse (GrUU 26/2017 rd, s. 22—23). Social- och hälsovårdsutskottet har inte bedömt frågan om allmän kompetens för landskapet, vilket grundlagsutskottet anser vara en klar brist.

Enligt 6 § 1 mom. 9 punkten i förslaget till landskapslag ingår i landskapets uppgifter att sköta regionutvecklingsmyndighetens uppgifter, utveckling och finansiering av regionen och dess nä-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

ringsliv och innovationsmiljöer och den därmed förknippade utbildningen och kompetensutvecklingen, främjandet av kulturen, ordnandet av företags-, arbets- och näringsstjänster samt främjandet av integrationen. Med regionutvecklingsmyndighetens uppgifter förstås de uppgifter som avses i lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten, vilka för närvarande sköts av landskapsförbunden. Med utveckling och finansiering av näringslivet och innovationsmiljöer avses uppgifter som överförs från NTM-centralerna, arbets- och näringsbyråerna och landskapsförbunden till de landskap som ska bildas. Bestämmelser om den arbetskrafts- och företagsservice som ingår i företags-, arbets- och näringsstjänsterna finns i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice.

Grundlagsutskottet vill fästa social- och hälsovårdsutskottets uppmärksamhet vid att 6 § 1 mom. 9 punkten i förslaget till landskapslag bör ändras eftersom det förefaller uppenbart att man under innevarande valperiod inte kommer att hinna behandla de propositioner som gäller den punkten (bl.a. RP 35/2018 rd, RP 93/2018 rd, RP 96/2018 rd, RP 266/2018 rd).

Genom propositionen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd, den s.k. maku2-propositionen) verkställs överföringen av de uppgifter som avses i 6 § 1 mom. 5—8, 10—13, 16—22 och 25—26 punkten och i 6 § 2 mom. 2 punkten i landskapslagen samt av vissa andra uppgifter från staten och kommunerna till landskapen.

Om de andra uppgifter som landskapen föreslås få genom proposition RP 14/2018 rd inte kan överföras till landskapen genom lagändringar under innevarande valperiod, måste enligt grundlagsutskottet också bestämmelserna om uppgifter i 6 § i förslaget till landskapslag ändras också i fråga om de uppgifter som avses i de nyss nämnda punkterna.

Grundlagsutskottet vill fästa allvarlig vikt vid de risker som följer av beroendeförhållandena mellan propositionerna. Om proposition RP 35/2018 rd om tillväxttjänster inte hinner behandlas, följer det av 2 § i införandelagen (lagförslag 212) i maku2-propositionen att det finns någon behörig myndighet (NTM-centralerna, arbets- och näringsbyråerna och deras utvecklings- och förvaltningscenter) med ansvar för skötseln av de lagfästa uppgifterna inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Det står enligt grundlagsutskottet klart att det av skäl som följer av 2 § 3 mom. i grundlagen är nödvändigt att uttryckligen i lag föreskriva om behöriga myndigheter och tillsynsmyndigheter.

Lagstadgad landskapssjälvstyrelse

I 12 § i den föreslagna landskapslagen finns bestämmelser om styrning av landskapens investeringar. Enligt paragrafens 3 mom. får det genom förordning av statsrådet utfärdas 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. Grundlagsutskottet ansåg att regleringen på grund av 121 och 80 § i grundlagen med nödvändighet måste kompletteras med mer detaljerade bestämmelser om kriterier för ekonomiskt betydande och exceptionellt vittsyftande investeringar. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 26/2017 rd, s. 27—28).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att det till 1 mom. fogas att ekonomiskt betydande investeringar avser investeringar inom landskapets olika uppgiftsområden som varaktigt och i väsentlig grad påverkar ekonomin i ett samarbetsområdes landskap. Med annars exceptionellt vittsyftande investeringar avses investeringar som i betydande grad påverkar arbetsfördelningen mellan landskapen eller annars har varaktiga eller geografiskt omfattande konsekvenser för landskapens verksamhet eller uppgifter.

Den av social- och hälsovårdsutskottet föreslagna regleringen är till denna del inte problematisk med avseende på 121 och 80 § i grundlagen.

Påverkansorgan för den språkliga minoriteten

I 27 § i förslaget till landskapslag finns en bestämmelse om påverkansorgan för den språkliga minoriteten. 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 kan enligt grundlagsutskottet 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 påpekade att påverkansorganet bör förstärkas till att vara ett organ likt en nämnd, på grund av bestämmelser om de språkliga rättigheterna och rätten att delta enligt 14 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 26/2017 rd, s. 30).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår inga ändringar av bestämmelserna om påverkansorgan för den språkliga minoriteten i 27 §. Det motiveras bland annat med en hänvisning till förvaltningsutskottets ställningstaganden om att landskapet självt ska besluta om strukturen för sina organ, och att varje landskap självt svarar för vilka metoder de anlitar för att på bästa sätt fullgöra skyldigheterna i fråga om olika befolkningsgruppers påverkningsmöjligheter (s. 32). Grundlagsutskottet upprepar sin tidigare framförda ståndpunkt, som enligt utskottet måste behörigen beaktas.

Tjänsteansvar

I anknytning till landskaps- och vårdreformen behandlas samtidigt en proposition med förslag till tekniska ändringar i strafflagen med anledning av reformen (RP 65/2018 rd). Bland annat föreslår regeringen att definitionerna av tjänsteman och person som sköter offentligt förtroendeuppdrag i strafflagens kapitel om tjänstebrott kompletteras med bestämmelser som anknyter till landskapsreformen. Propositionen har remitterats till lagutskottet.

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda bland annat krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 26/2017 rd, s. 50, GrUU 33/2004 rd, s. 7/II, GrUU 46/2002 rd, s. 9). Grundlagsutskottet har tidigare granskat förslagen till valfrihetslagen ur detta perspektiv.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

I 113 § i förslaget till landskapslag sägs, att när ett landskap sköter uppgifter enligt 6 § i ett konkurrensläge på marknaden ska det överföra uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse (bolagiseringssskyldighet).

I valfrihetslagen föreslås det bestämmelser om tjänsteansvar för anställda hos en privat social- och hälsocentral eller mun- och tandvårdsenhet som producerar direktvalstjänster, för anställda hos en underleverantör till en privat producent av direktvalstjänster, liksom även för anställda hos en tjänsteproducent som är införd i det register som avses i 10 § i tjänsteproducentlagen och som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget och för anställda hos sådana tjänsteproducenters underleverantörer som är införda i det nämnda registret. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår också att samma bestämmelse om tjänsteansvar ska tillämpas också på den som hör till ett samfunds, en stiftelses eller någon annan juridisk persons lagstadgade organ eller ledning och på en självständig yrkesutövare i sådan verksamhet som avses i valfrihetslagen.

Grundlagsutskottet uppmärksammar det uppenbara missförhållandet att samma uttryckliga bestämmelse om tjänsteansvar inte gäller landskapets egna bolag eller andra sammanslutningar. Till den del landskapets bolag eller andra sammanslutningar sköter offentliga förvaltningsuppgifter måste, med anledning av 124 § i grundlagen, bestämmelserna om tjänsteansvar utsträckas också till dem. Social- och hälsovårdsutskottet måste komplettera bestämmelserna. Ändringen är ett villkor för att den föreslagna landskapslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 16 kap. i landskapslagen föreslås det bestämmelser om landskapens nationella servicecenter, som enligt social- och hälsovårdsutskottets förslag är servicecentret för lokal- och fastighetsförvaltning och servicecentret för informations- och kommunikationstekniska tjänster. Servicecentren är aktiebolag som i enlighet med 119 § i landskapslagen ägs gemensamt av landskapen. Också staten kan vara delägare i centren. Servicecentret för lokal- och fastighetsförvaltning ska enligt social- och hälsovårdsutskottets förslag till 121 § producera lokalservice och andra tjänster som är direkt knutna till lokalservice, sköta den fastighetsförmögenhet som centret äger eller har i sin besittning och varje år lämna landskapen och statsrådet en utredning om sina investeringsbeslut och deras konsekvenser för landskapens ekonomi. Servicecentret för informations- och kommunikationstekniska tjänster har enligt föreslagna 122 § till uppgift att producera tjänster som avser informationsförvaltning, utveckling, integration, informationssystem och informationsteknik.

I propositionsmotiven om bestämmelserna om tjänsteansvar sägs att servicecentrens primära verksamhetsfält är funktioner med karaktär av stödtjänster. Företagsformen för servicecentren är aktiebolag. Aktiebolag nämns inte i den gällande 11 § i 40 kap. i strafflagen. Det är enligt en kompletterande proposition (RP 65/2018 rd, s. 14) inte ändamålsenligt att i samband med den propositionen, som närmast gäller tekniska ändringar, komplettera 40 kap. 11 § med ett omnämnande av servicecenter i aktiebolagsform.

Av skäl som följer av 124 § i grundlagen måste likväl bestämmelserna om tjänsteansvar omfatta också verksamheten vid landskapens servicecenter till den del de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Social- och hälsovårdsutskottet måste komplettera bestämmelserna. Ändringen är ett villkor för att den föreslagna landskapslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Delegering

I 79 § i förslaget till landskapslag föreskrivs det om delegering av beslutanderätt. Landskapsfullmäktige får i förvaltningsstadgan delegera beslutanderätt till andra organ i landskapet och till förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Beslutanderätt får dock inte delegeras i ärenden som landskapsfullmäktige enligt bestämmelserna i landskapslagen eller någon annan lag ska besluta om. Enligt 3 mom. ska landskapsfullmäktige i förvaltningsstadgan, om det föreskrivs särskilt om det i lag, ge en tjänsteinnehavare i landskapet rätt att utöva behörighet som hör till en landskapsmyndighet i ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning, i sådana ärenden inom social- och hälsovården som gäller en individ och i andra uppgifter som anges särskilt i lag.

Social- och hälsovårdsutskottet har utifrån förvaltningsutskottets utlåtande kompletterat propositionens bestämmelse, så att en tjänsteinnehavare i landskapet genom förvaltningsstadgan ska ges rätt att utöva behörighet, om så särskilt föreskrivs i lag. Av kompletteringens ordalydelse följer enligt grundlagsutskottets uppfattning, i strid med den åberopade motiveringen att bestämmelsen är informativ, att beslutanderätten i de ärenden som nämns i paragrafens 3 mom., exempelvis ärenden inom social- och hälsovården som gäller en individ, enligt huvudregeln kvarstår hos landskapsfullmäktige. Landskapsfullmäktige är skyldigt att ge en tjänsteinnehavare beslutanderätt endast om så särskilt föreskrivs i lag. Social- och hälsovårdsutskottet bör ytterligare bedöma bestämmelsen i ljuset av dess motivering och vid behov precisera bestämmelsen.

Lagen om ordnande av social- och hälsovård

Kravet på bestämmelser i lag

För den regionala samordningen, utvecklingen och samarbetet inom social- och hälsovård som ordnas av landskapen ska det enligt 10 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård finnas fem samarbetsområden. Enligt lagförslaget i propositionen ska 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.

Med beaktande av det krav på bestämmelser i lag som ingår i 121 § 4 mom. i grundlagen såg grundlagsutskottet det som nödvändigt att precisera grunderna för bildande av samarbetsområden. Det var ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 26/2017 rd, s. 28).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att bemyndigandet att utfärda förordning preciseras med ett villkor enligt vilket samarbetsområdena ska vara geografiskt sammanhängande. Landskapen i ett samarbetsområde ska vara geografiskt belägna på så sätt att de har gemensam landskapsgräns. Vidare föreslår utskottet att det i bemyndigandet att utfärda förordning införs ett villkor om att områdena ska utgöra funktionella helheter. Funktionaliteten avser såväl ordnandet som produktionen av tjänster.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Den av social- och hälsovårdsutskottet föreslagna 10 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård är till denna del inte problematisk med avseende på 121 § i grundlagen.

I 11 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs om centralisering av tjänster. En del av de tjänster och uppgifter som hör till socialvården och hälso- och sjukvården kunde enligt propositionens 11 § 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 samlas till större helheter och vilka landskap de samlas till utfärdas genom förordning av statsrådet.

Regleringen på lagnivå om de tjänster och uppgifter som ska centraliseras blev, enligt grundlagsutskottet, med avseende på kravet på reglering enligt lag i 121 § 4 mom. i grundlagen alltför in-exakt, 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 propositionen föreslog definiera vilka tjänster och uppgifter som centraliseringen kan gälla. Det var ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 26/2017 rd, s. 29).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att det till 11 § 1 mom. fogas att närmare bestämmelser om vilka tjänster som får samlas till större helheter och om hur det bestäms vem som ska producera tjänsterna finns i 33 a § i socialvårdslagen och i 45 § i hälso- och sjukvårdslagen.

Den av social- och hälsovårdsutskottet föreslagna 11 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård är till denna del inte problematisk med avseende på 121 § i grundlagen.

I 19 § i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård finns bestämmelser om styrning av servicestrukturen, investeringarna och informationshanteringen. Enligt 19 § i propositionens lagförslag 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 informations-systemtjänst eller anskaffningen av ett nytt system ska basera sig på landskapens och statens gemensamma beredning. Grundlagsutskottet menade att bestämmelsen med nödvändighet måste preciseras genom att det i lagen tas in bestämmelser om kriterierna för vittsyftande investeringar. Det var ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 26/2017 rd, s. 28).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 19 § i lagförslaget kompletteras med en bestämmelse om vad som avses med vittsyftande investering. Med vittsyftande investeringar avses investeringar som i betydande grad påverkar arbetsfördelningen mellan landskapen eller annars har varaktiga eller geografiskt omfattande konsekvenser för social- och hälsotjänsterna i landskapet.

Den av social- och hälsovårdsutskottet föreslagna 19 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård är till denna del inte problematisk med avseende på 121 och 80 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Servicespråk

Enligt 6 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska social- och hälsovård 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 på så sätt att kunden har rätt att använda finska eller svenska.

Grundlagsutskottet konstaterade i sin bedömning av propositionen om landskaps- och vårdreformen att den föreslagna regleringen i princip utvidgar det geografiska området för de språkliga rättigheterna i de landskap som blir tvåspråkiga. På lagstiftningsnivå var rättigheterna enligt utskottet alltså tryggade, men enligt motiven till förslaget (RP 15/2017 rd, s. 291) formas situationen i praktiken av hur aktivt tvåspråkiga landskap tillgodoser de språkliga rättigheterna (GrUU 26/2017 rd, s. 58). Av relevans är utöver de båda nationalspråken också de andra språk som nämns i 17 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har dessutom med kraft understrukit att särskild uppmärksamhet måste fästas vid att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken (GrUU 26/2017 rd, s. 59).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår inte att 6 § i lagförslaget ändras, vilket grundlagsutskottet ser som motiverat. Enligt uppgift till grundlagsutskottet har man dock vid social- och hälsovårdsministeriet, efter det att social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast lämnats, övervägt möjligheten att för social- och hälsovårdsutskottet föreslå att bestämmelserna om enspråkiga landskap i 6 § ändras på ett sätt som försvagar de språkliga rättigheterna jämfört med det utkast till betänkande som nu behandlas. Innehållet i och innebörden av det förslaget är oklara, i synnerhet med hänsyn till bestämmelsernas koppling till den ändring av språklagen som föreslås i proposition RP 14/2018 rd. Om social- och hälsovårdsutskottet ännu efter att ha fått grundlagsutskottets utlåtande skulle besluta om en ändring av 6 § så att de språkliga rättigheterna försvagas jämfört med nu föreslagna 6 §, måste ett sådant förslag föras till grundlagsutskottet för bedömning.

Grundlagsutskottet noterar att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård innehåller skyldigheter i anslutning till styrningen av landskapen. Syftet är att skyldigheterna ska garantera att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken. Enligt 26 § i lagförslaget fastställer statsrådet vart fjärde år de riksomfattande målen för ordnandet av social- och hälsovården. I samband med det 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. Utskottet fäster dessutom särskild uppmärksamhet vid att det i fråga om vissa social- och hälsovårdstjänster (t.ex. vissa tjänster för personer med funktionsnedsättning, barnskyddstjänster och psykiatriska tjänster) kan finnas särskilt stort behov av samarbete mellan landskapen, så att rätten till tjänster på eget språk kan säkerställas också för svenskspråkiga. Social- och hälsovårdsutskottet bör ta ställning till om förslaget bör kompletteras på den punkten.

Vid bedömningen av propositionen om landskaps- och vårdreformen uppmärksammade grundlagsutskottet 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.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

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 bestämmelserna i 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 uttrycklig lagfäst skyldighet att se till att de svenskspråkiga som överförs från Vasa till Seinäjoki i praktiken kan använda sitt eget språk (GrUU 26/2017 rd, s. 59).

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. Grundlagsutskottet förutsatte alltså i sitt utlåtande att de språkliga rättigheterna tryggas i praktiken. Det ansågs dock vara en brist att det i bestämmelsen eller motiven till den inte redogörs för hur detta kommer att genomföras. Grundlagsutskottet ansåg att social- och hälsovårdsutskottet ännu skulle — 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 underströk det synnerliga behovet av att ta fram lösningar av den typ som beskrivs ovan i syfte att säkerställa att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken (GrUU 26/2017 rd, s. 59).

Social- och hälsovårdsutskottet har granskat frågan om 11 § 2 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård i samband med behandlingen av ett medborgarinitiativ om ändring av 50 § 3 mom. i hälso- och sjukvårdslagen (MI 3/2017 rd; utkastet till betänkande om vård- och landskapsreformen, s. 62—64). Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt enligt uppgift de senaste åren har stärkt utbildningen i svenska för personalen. Särskilt jourpersonalens kunskaper i svenska har ökat, och över trehundra anställda har deltagit i utbildningen. Enligt en utredning av social- och hälsovårdsministeriet kom 1,3 procent (5 591 besök) av öppenvårdens patientbesök hos Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt år 2017 från Vasa sjukvårdsdistrikts område. Av dessa patienter inom öppenvården angav 182 att deras modersmål är svenska. Under 2017 anlätade sammanlagt 25 svenskspråkiga invånare i Vasa sjukvårdsdistrikt jourpolikliniken vid Seinäjoki centralsjukhus. Det anger enligt social- och hälsovårdsministeriet att Vasa centralsjukhus också efter ändringen av hälso- och sjukvårdslagen 2016 har lyckats upprätthålla en omfattande jour som tryggar invånarnas rätt till tjänster.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar utifrån uppgifter från social- och hälsovårdsministeriet att 50 § i hälso- och sjukvårdslagen och 11 § i den föreslagna lagen om ordnande möjliggör att det, i samarbete med sjukvårdsdistrikten och senare med landskapen, ordnas en fungerande arbetsfördelning och omfattande jour inom specialiserad sjukvård i ett specialupptagningsområde och i fortsättningen i ett sådant samarbetsområde som avses i lagen om ordnande. Social- och hälsovårdsutskottet anser att det inte är ändamålsenligt att i detta sammanhang ändra bestämmelsen om omfattande jour dygnet runt i 11 § i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälso-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

vård, och föreslår därför att medborgarinitiativet förkastas. Det är enligt social- och hälsovårdsutskottet nödvändigt att följa hur väl jouren vid Vasa centralsjukhus motsvarar behoven hos befolkningen. Vid behov bör samarbetet mellan landskapen utvecklas.

Grundlagsutskottet menar att det av utredningarna i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande inte framgår hur långt de åtgärder som ska trygga de språkliga rättigheterna räcker. Det framgår inte heller om det föreskrivs tillräckligt exakt om skyldigheten att se till att svenskspråkiga som flyttas från Vasa till Seinäjoki i praktiken kan använda sitt eget modersmål, vilket grundlagsutskottet ställde som krav för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att social- och hälsovårdsutskottets ställningstagande om uppföljning inte är tillräckligt. Om social- och hälsovårdsutskottet inte kan försäkra sig om att åtgärderna för att trygga de språkliga rättigheterna är tillräckliga, måste utskottet precisera bestämmelserna i 11 § 2 mom. till denna del. Grundlagsutskottet vill också erinra om ställningstagandet 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 (GrUU 63/2016 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet uppmärksammade vid bedömningen av vård- och landskapsreformen finansieringen av social- och hälsovårdstjänster för samiskspråkiga. Utskottet konstaterade att det inte är tillfredsställande att den separata finansiering som staten anvisar för tjänster på samiska också i fortsättningen är beroende av ett årligt beslut av riksdagen (GrUU 26/2017 rd, s. 61).

Social- och hälsovårdsutskottet har konstaterat att anslaget för tjänster på samiska fortfarande vilar på en osäker grund eftersom det inte regleras i någon lag. Inte heller den främmandespråkskoeficient som anges i finansieringslagen garanterar tillgång till social- och hälsovård på samiska. Social- och hälsovårdsutskottet har sett det som viktigt att tillgodose rätten att använda samiska, och att statsrådet i den fortsatta beredningen bevakar och bedömer om de särskilda anslagen räcker till för att täcka de extra kostnaderna för social- och hälsovård på samiska och utreder vad som är en rättvis fördelning av de särskilda anslagen i relation till landskapet Lapplands åtaganden. Grundlagsutskottet vill med kraft understryka vikten av de omständigheter som social- och hälsovårdsutskottet framför.

I utlåtandet om vård- och landskapsreformen beklagade grundlagsutskottet att det i motiven till de då aktuella propositionerna inte redogjordes för reformens praktiska konsekvenser för dem som använder teckenspråk. Med hänsyn till social- och hälsovårdstjänsternas betydelse för de i 19 § i grundlagen skyddade grundläggande fri- och rättigheterna fäste 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 (GrUU 26/2017 rd, s. 62). Utskottet noterar att inte heller social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande i någon nämnvärd grad redogör för konsekvenserna för dem som använder teckenspråk. Social- och hälsovårdsutskottet måste granska konsekvenserna också till denna del. Grundlagsutskottet upprepar dessutom sin tidigare uppfattning att det i planeringen av hur social- och hälsovårdsreformen ska genomföras är viktigt att se till rättigheterna för dem som använder finskt och finlandssvenskt teckenspråk (GrUB 2/2018 rd, s. 2, GrUU 34/2017 rd, s. 2).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Landskapets egen tjänsteproduktion

Syftet med 22 § 1 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård är att säkerställa att produktionsansvaret för landskapets egna social- och hälsovårdstjänster (andra än direktvalstjänster) klart ligger hos en enda enhet. I lagen föreskrivs därför att ett enda affärsverk ska svara för tjänsteproduktionen. Avsikten är inte att hindra ett ändamålsenligt samarbete eller en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan landskapets affärsverk. Lagens 22 § 1 mom. måste enligt social- och hälsovårdsutskottet därför förtydligas så att den tillåter att ett annat av landskapets affärsverk producerar enskilda kompletterande delar av tjänster som anknyter till den uppgift som det affärsverket har produktionsansvaret för, och levererar dessa delar av tjänster till det affärsverk som ansvarar för produktionen av social- och hälsovårdstjänsterna.

Med stöd av 16 § i förslaget till valfrihetslag får ett landskap ha ett eller flera affärsverk för direktvalstjänster. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår därför att det till 22 § 1 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård fogas en bestämmelse om att landskapet kan ha ett eller flera affärsverk för de direktvalstjänster som avses i valfrihetslagen. Förslaget ändrar inte på principen att landskapet får ha endast ett affärsverk för andra tjänster än direktvalstjänster och att detta affärsverk kan upphandla tjänster hos andra affärsverk i begränsad utsträckning.

Enligt 22 § 3 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska landskapets affärsverk producera tjänsterna, om de inte annars är tillgängliga i enlighet med lagstiftningen, servicestrategin eller landskapets servicelöfte. I motiven till bestämmelsen sägs det att landskapet på grundval av sitt organiseringsansvar har ansvar för att tjänster finns tillgängliga på det sätt som förutsätts i lagstiftningen. Om det visar sig att tjänster inte kan fås på något annat sätt, kan landskapet sköta sitt organiseringsansvar så att landskapets affärsverk producerar de tjänster som behövs (RP 15/2017 rd, s. 475).

Grundlagsutskottet ansåg i utlåtandet GrUU 26/2017 rd att de då föreslagna bestämmelserna i valfrihetslagen inte tryggade tjänsterna i tillräcklig utsträckning med avseende på grundlagen i en situation där så kallad marknadsbrist råder. Med marknadsbrist avsågs en situation där den föreslagna valfrihetsmodellen inte skulle ha genererat en serviceproduktion som garanterar tillräckliga social- och hälsotjänster i något område. Utskottet ansåg att det strukturella problemet med regleringen anknöt till den föreslagna skyldigheten för landskapen att bolagisera sin egen tjänsteproduktion och till det anknytande förbudet att själv producera tjänster. Lagstiftningen måste enligt grundlagsutskottet ändras så att det allmänna under alla omständigheter kan garantera att social- och hälsotjänsterna tillhandahålls på lika villkor i tillräcklig omfattning. Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelsen om att landskapet inte självt får producera direktvalstjänster eller tjänster som tillhandahålls mot kundsedel och bestämmelsen om skyldighet att bolagisera social- och hälsovårdstjänsterna måste strykas i lagförslaget. Det var ett krav för att förslaget till valfrihetslag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

tandvårdsenheter utgöra en del av affärsverk. Landskapet kan alternativt inrätta ett eller flera separata affärsverk för dem. Dessutom kan landskapet ha ett eller flera bolag eller andra sammanlutningar för produktion av dessa tjänster. Affärsverket är juridiskt en del av landskapsorganisationen.

Grundlagsutskottet har noterat att det av ordalydelsen i 16 § i valfrihetslagen och av propositionsmotiven framgår att landskapet inte kan bolagisera all produktion av direktvalstjänster och att landskapet ska ha en tillräcklig egen produktion för att trygga tjänsterna. Landskapet har alltså skyldighet att genom egen produktion svara för tillgången till tjänster och därmed svara för att de sociala grundläggande rättigheterna tillgodoses (se GrUU 15/2018 rd, s. 10).

Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av det nya förslaget till valfrihetslag att de konstitutionella anmärkningarna om landskapets egen tjänsteproduktion och bolagiseringsskyldigheten i utskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd hade beaktats. Jämfört med det tidigare förslaget gav den nya propositionen på dessa punkter bättre förutsättningar att genomföra reformen så att de rättigheter som skyddas i 19 § 3 mom. i grundlagen inte äventyras (GrUU 15/2018 rd, s. 10). Grundlagsutskottet ansåg att det av 19 § i grundlagen följer en skyldighet för landskapet att upprätthålla en tillräcklig egen produktion för att säkerställa att landskapet under alla omständigheter kan tillförsäkra var och en tillräckliga och jämlika social- och hälso-tjänster (GrUU 15/2018 rd, s. 16). Eftersom 6 § och 19 § 3 mom. i grundlagen sammantagna förutsätter att det allmänna genom lag tillförsäkras var och en lika rätt till tillräckliga social- och hälso-tjänster, måste det i lagstiftningen säkerställas att landskapet, som har organiseringsansvaret, får såväl tillräckliga ekonomiska resurser som tillräcklig kapacitet i fråga om personal, lokaler och utrustning för produktionen av tillräckliga social- och hälso-tjänster. De här kraven måste tillgodoses såväl i det enskilda landskapet som på riksomfattande nivå (GrUU 15/2018 rd, s. 17).

Det stod enligt grundlagsutskottet klart att landskapets affärsverk måste upprätthålla en tjänsteproduktion på en sådan nivå och av en sådan kvalitet som i alla lägen förmår säkerställa en tillräcklig tillgång till social- och hälsovårdstjänster och vid behov omedelbart, genom ersättande tjänsteproduktion, ingripa om tillgången till tjänsterna äventyras. Denna skyldighet följer direkt av 19 § 3 mom. i grundlagen. Betydelsen av landskapens egen tjänsteproduktion framhävs i propositionsmotiven och kommer att få en central ställning. Grundlagsutskottet menade att det genom bestämmelser i valfrihetslagen måste säkerställas att landskapens tjänsteproduktion är tillräcklig och att affärsverkets handlingsberedskap tryggas (GrUU 15/2018 rd, s. 18).

Grundlagsutskottet anser att 22 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård i sig är konstitutionellt sakenlig. Utskottet noterar dock att det i social- och hälsovårdsutskottets förslag till nytt 85 § 1 mom. i valfrihetslagen finns bestämmelser om landskapets möjlighet att påföra sitt affärsverk skyldighet att tillhandahålla invånarna direktvalstjänster, om utbudet på direktvalstjänster i landskapet annars inte är tillräckligt stort för att garantera tillgången till tjänster i landskapet på det sätt som krävs i 19 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelsen motiveras, utöver med den EU-rättsliga SGEI-aspekten, med att den här skyldigheten i sista hand ska garantera landskapets möjlighet att fullgöra affärsverkets uppgift att producera tjänster enligt 22 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, om det inte finns tjänster tillgängliga i enlighet med lagstiftningen, servicestrategin eller servicelöftet.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Den föreslagna 85 § i valfrihetslagen är en specialbestämmelse som konkretiserar och specificerar de förutsättningar för tillhandahållandet av direktvalstjänster som anges i 22 § i lagen om ordnande. Till följd av att 85 § i valfrihetslagen har mer detaljerade bestämmelser om produktionsansvaret än 22 § i lagen om ordnande spelar det för bedömningen ingen roll att det i motiven till nämnda 22 § hänvisas till att produktionsansvaret i sig fastställs i paragrafen (RP 15/2017 rd, s. 465). Med hänsyn till det som sägs i motiven är det svårt att förstå varför landskapet skulle påföra affärsverket en särskild skyldighet att tillhandahålla tjänster, om en sådan skyldighet, till följd av andra föreslagna bestämmelser, redan föreligger på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter.

Grundlagsutskottet anser att föreslagna 85 §, som ger landskapet rätt att bestämma om påförande av produktionsskyldighet och förutsätter ett särskilt beslutsförfarande och verkställande av det i affärsverket, inte motsvarar utskottets krav på att tjänsteproduktionen och affärsverkets beredskap tryggas genom lag också i fråga om personal, lokaler och utrustning på så sätt att landskapet under alla förhållanden kan tillförsäkra var och en tillräckliga och jämlika social- och hälsojäms-ter. Social- och hälsovårdsministeriet hänvisar i en utredning (13.12.2018) uttryckligen till att föreslagna 85 § gör det möjligt att bevilja ersättning för de extra kostnader för direktvalstjänster som förorsakas landskapets affärsverk vid anpassning till en situation där marknadsbrist råder. Bestämmelsen visar alltså att syftet med regleringen är att affärsverkets tjänsteproduktion och resurserna till den ska bringas till en nivå som, på det sätt grundlagsutskottet förutsätter, säkerställer verksamheten först efter ett administrativt konstaterande av att det råder marknadsbrist.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning förefaller det med anledning av föreslagna 85 § 1 mom. uppenbart att kalkylerna och bestämmelserna om ersättning för tjänster inte utgår från att verksamheten vid landskapet affärsverk dimensioneras på så sätt att affärsverket kan fullgöra sin skyldighet att upprätthålla egen produktion i en omfattning som säkerställer att den under alla förhållanden kan tillförsäkra var och en tillräckliga och jämlika social- och hälsojäms-ter. Enligt social- och hälsovårdsministeriets utredning har exempelvis principerna för ersättning för direktvalstjänster fastställts så att ersättning betalas till alla producenter på lika grunder, så att kompensationen inte ger upphov till snedvriden konkurrens mellan tjänsteproducenterna. Skyldigheten att i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkra var och en tillräckliga tjänster kräver enligt grundlagsutskottet att verksamheten vid landskapets affärsverk dimensioneras så att den omedelbart kan anpassas exempelvis till en situation där en eller flera stora tjänsteproducenter av någon orsak inom en kort tid upphör med sin verksamhet i ett visst område (GrUU 15/2018 rd, s. 17—19). Också social- och hälsovårdsministeriet har i en utredning ansett en sådan situation möjlig.

Enligt utredning från social- och hälsovårdsministeriet till grundlagsutskottet är ett av syftena med bestämmelsen att svara på en sådan situation, där det alltså inte skulle vara ekonomiskt möjligt att, genom egen produktion och enbart med stöd av de ersättningar som avses i 65—69 § i lagen, snabbt utvidga en från landskapets affärsverk separerad produktion av direktvalstjänster i området. I utkastet till betänkande redogörs inte för hur lång tid beslutsprocessen angående produktionsskyldigheten och en sakenlig verkställighet av skyldigheten tar i anspråk exempelvis i en situation där en stor privat tjänsteproducent lämnar marknaden. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den av social- och hälsovårdsutskottet föreslagna 85 § mycket likartad bestämmelserna om en situation där det råder marknadsbrist i 43 och 52 § i den ursprungliga valfrihetslagen, som grundlagsutskottet ansåg stå i konflikt med grundlagen (GrUU 26/2017 rd, s. 39—42).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Regleringen måste enligt grundlagsutskottet preciseras så att det, på det sätt grundlagsutskottet i sin ovan återgivna praxis förutsatt, framgår av lagen att landskapets affärsverk är skyldigt att upprätthålla en tjänsteproduktion och beredskap som i alla lägen behörigen förmår säkerställa en tillräcklig tillgång till social- och hälsovårdstjänster och vid behov omedelbart, genom ersättande tjänsteproduktion, ingripa om tillgången till tjänsterna äventyras (se GrUU 15/2018 rd, s. 18). Andringen är en förutsättning för att förslaget till valfrihetslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Social- och hälsovårdsutskottet måste också noggrant utreda vilka ändringsbehov som följer av de bestämmelser om ersättningar som social- och hälsovårdsministeriet avser i sin utredning. Vid behov måste bestämmelserna ändras och kompletteras, så att anmärkningen om lagstiftningsordning beaktas behörigen.

Kommunernas ställning

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. Till följd av att motiveringen hänvisar till konkurrensförhållandet måste det enligt grundlagsutskottet på nytt bedömas om bestämmelsen går att motiveras (GrUU 26/2017 rd, s. 46). Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande inte har beaktat grundlagsutskottets anmärkning, som stödjer sig på grundlagen, och inte heller har framfört någon godtagbar motivering till negligeringen.

Bestämmelserna i 22 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård motiveras dels med att de förhindrar oändamålsenlig konkurrens, dels med att ansvaret för att ordna social- och hälso-tjänster samt finansieringen av tjänsteproduktionen, personal, lösöre och lokaler eller besittning av lokaler överförs till landskapen, varefter kommunen inte har i uppgift att producera social- och hälso-tjänster (RP 15/2017 rd, s. 475). Grundlagsutskottet menar att motiveringen endast delvis är tillräcklig. Överföringar av detta slag motiverar inte att kommunen i framtiden inte skulle kunna överväga att, med stöd av sin allmänna kompetens, producera vissa tjänster exempelvis för vilka resurser insamlas på grundval av kommunens beskattningsrätt.

Behandling av personuppgifter

Enligt 58 § 2 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård har en producent av sådana social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar rätt att behandla uppgifter i ett sådant klient- och patientregister som avses i 1 mom. när det behövs för att utföra tjänster för en kund. Grundlagsutskottet har konstaterat att en motsvarande bestämmelse i 76 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag, som gav rätt till en allmän behandling av känsliga uppgifter, var problematiskt öppen (GrUU 15/2018 rd, s. 41). I motiven till den reglering som nu bedöms hänvisas det till att bestämmelsen gör det möjligt för personer som sköter klienten att ha uppdaterade uppgifter om klientens hälsotillstånd eller orsakerna till socialtjänsterna, om kundplanen samt om utförda tjänster och deras effekter (RP 15/2017 rd, s. 507).

Enligt artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning avses med behandling en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lag-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

ring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring. Föreslagna 58 § 2 mom. i valfrihetslagen förefaller alltså möjliggöra exempelvis att tjänsteproducenten lämnar ut konfidentiella patientuppgifter ur landskapets registret.

Grundlagsutskottet menar att det står klart att bestämmelsen är problematiskt öppen, eftersom den i det aktuella sammanhanget ger rätt till en allmän behandling av känsliga uppgifter. Utskottet har ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 59/2010 rd, s. 4). Bestämmelsen måste preciseras väsentligt och behandlingen av uppgifter måste knytas till ett nödvändighetskrav. Preciseringen är en förutsättning för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagen om införande av landskapslagen

Ikraftträdande, tidsfrister och lagar som ska upphävas

Till följd av vård- och landskapsreformens omfattning och betydelse föreslår social- och hälsovårdsutskottet att ikraftträdandet av de lagar som nämns i 1 § skjuts fram med två år från det ursprungliga målet. Social- och hälsovården ska övergå på landskapens organiseringsansvar den 1 januari 2021. Avsikten är att lagstiftningen om inrättande av landskapen ska enligt social- och hälsovårdsutskottet träda i kraft före utgången av 2018. Landskapsval ska enligt planerna hållas i maj 2019, varefter landskapsfullmäktige ska inleda sin mandatperiod den 1 augusti 2019.

Grundlagsutskottet har inget att anmärka mot den grundläggande lösningen enligt 1 och 3 § i införandelagen, det vill säga att ansvaret för att ordna social- och hälsovård övergår från kommunerna och samkommunerna till landskapen den 1 januari 2021. Enligt utskottet är det dock uppenbart att uppskjutandet av reformen föranleder att inte bara tidpunkten för lagens ikraftträdande enligt 1 § 2 mom. utan också vissa andra bestämmelser i lagförslaget, däribland 6 § 5 mom., 7 § 2 mom. och 11 §, bör omprövas.

Enligt grundlagsutskottets tidigare bedömning måste det vid den konstitutionella bedömningen av regleringen läggas särskild vikt vid hur effektiv och fungerande den offentliga övervakningen av den föreslagna mångproducentmodellen är (GrUU 15/2018 rd, s. 18—19). Utskottet har konstaterat att övervakning av verksamhet av den här typen, som har en så nära koppling till fullföljandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, måste regleras genom noga avgränsade, förpliktande normer (GrUU 26/2017 rd, s. 56). Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet noggrant måste kontrollera att det i de lagar som ska upphävas genom 2 § i ikraftträdandelagen inte finns bestämmelser om myndigheters behörigheter eller tillsynsuppgifter som skulle bli behörigen lagfästa först genom propositionen om verkställighet av landskapsreformen, det vill säga den s.k. maku2-propositionen (RP 14/2018 rd). Vid behov måste social- och hälsovårdsutskottet komplettera bestämmelserna. Om den propositionen inte hinner behandlas, blir regleringen av myndigheternas behörighet och bristen på tillsyn problematisk med avseende på grundlagen.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Den temporära förvaltningen

Bestämmelser om det temporära beredningsorganet i landskapet finns i 6 § i förslaget till införandelag. Det temporära beredningsorgan ska svara för planeringen av landskapets verksamhet och förvaltning tills landskapsfullmäktige har valts och landskapsstyrelsen, som tillsätts av landskapsfullmäktige, har inlett sin verksamhet.

Landskapsförbundets styrelse tillsätter det temporära beredningsorganet i enlighet med vad som avtalas i förhandlingarna med de myndigheter som anges i paragrafen. Medlemmarna i beredningsorganet ska väljas bland tjänsteinnehavarna i de organisationer som anges i bestämmelsen, och de ska ha god sakkunskap om verksamheten och ekonomin inom sitt ansvarsområde.

Beredningen av inrättandet av landskapen kommer redan innan landskapsfullmäktiges mandatperiod börjar att förutsätta sådana beslut om den nya organisationens förvaltning som inte kan grunda sig enbart på enskilda tjänsteinnehavares beslut eller på frivilligt samarbete mellan myndigheter inom områdena för de landskap som ska inrättas. Avsikten är att medlemmarna i beredningsorganet ska kvarstå i tjänsteförhållande hos sina arbetsgivare och att de ska befrias från sina ordinarie uppgifter, så att de vid behov kan arbeta i beredningsorganet på heltid. Medlemmarna i organet ska självständigt utöva sina befogenheter i organet. De är inte intressebevakare för sina arbetsgivare i detta uppdrag, utan de ansvarar för att inrättandet av landskapet verkställs och för landskapets allmänna intressen (RP 15/2017 rd, s. 513). I motiven i propositionen om vård- och landskapsreformen konstateras det likväl i ett annat sammanhang, att uttrycket landskapets myndigheter avser bland annat landskapets temporära beredningsorgan och tjänstemän som lyder under det, och att medlemmarna i det temporära beredningsorganet handlar under tjänsteansvar (RP 15/2017 rd, s. 516). Grundlagsutskottet menar att de beslut som det temporära beredningsorganet ska fatta är av mycket stor vikt för implementeringen av landskapsförvaltningen.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning blir det utifrån den föreslagna regleringen oklart i vilken grad tjänsteansvaret omfattar beredningsorganet. Med anledning av 2 § 3 mom. och 118 § i grundlagen måste bestämmelserna om tjänsteansvar kompletteras. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Landskapsval

I 17 § i förslaget till landskapslag föreskrivs det om landskapsval. Enligt paragrafen ska ledamöterna och ersättarna i landskapsfullmäktige utses genom val som förrättas i landskapet (landskapsval). Landskapsfullmäktiges mandattid är fyra år och börjar vid ingången av juni månad vårlåret. I 12 § i förslaget till införandelag finns det bestämmelser om det första landskapsvalet. I 1 mom. föreskrivs det om tidpunkten för det första landskapsvalet, landskapsfullmäktiges mandatperiod, fullmäktiges storlek och datum för bestämmande av det invånarantal som fullmäktiges storlek grundar sig på. Landskapsval ska enligt förslaget förrättas första gången i samband med Europaparlamentsvalet 2019, det vill säga söndagen den 26 maj 2019. I 3—5 mom. föreskrivs om de specialarrangemang för resultaträkningen som behövs till följd av att landskapsvalet förrättas samtidigt som Europaparlamentsvalet.

Utlåtande GrUU 65/2018 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 har i utlåtandet GrUU 26/2017 rd ansett att de ovannämnda utgångspunkterna för demokratin utgör kärnan i de krav som grundlagen ställer på landskapssjälvstyrelsen. Grundlagsutskottet anser att fullmäktige, som utses genom val, bör ses som den främsta garantin för landskapens självstyrelse.

Tidpunkten för det första landskapsvalet måste därför bedömas också med avseende på skyddet för självstyrelse i grundlagens 121 §. Betydelsen av den aspekten framhävs av det som sägs i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande, nämligen att det är frågan om det första landskapsvalet och att de som utses till fullmäktige ofrånkomligen har en pionjärroll. Grundlagsutskottet menar att väljarna och kandidaterna av skäl som följer av de demokratiska principerna enligt 2 § i grundlagen måste ha möjlighet att få en tillräckligt god helhetsbild av landskapets uppgifter och befogenheter. Samma grund kan utläsas i grundlagsutskottets betoning av demokratin i landskapets självstyrelse. Grundlagsutskottet anser att också att den möjlighet att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som tryggas i 14 § 4 mom. i grundlagen förutsätter att det finns information om det som den enskilde kan delta i och påverkar.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och valfrihetslagen antas av riksdagen tidigast i mars 2019. I konstitutionellt hänseende är det väsentligt att tiden mellan ikraftträdandet av lagstiftningen om landskapsval och förrättandet av valet blir alldeles för kort, om landskapsvalet, som föreslagits, förrättas samtidigt som Europaparlamentsvalet, det vill säga i maj 2019. Det står därför klart att det inte finns några förutsättningar för att förrätta det första landskapsvalet i maj 2019.

Social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande hänvisar till justitiekanslerns bedömning att tiden mellan ikraftträdandet av vallagstiftningen och landskapsvalet bör vara minst sex månader. Någon minimitid fastställs visserligen inte i de internationella människorättsfördragen, men utskottet vill påpeka att den nämnda tiden på sex månader avviker exempelvis från Venedigkommissionens rekommendation på ett år (se Venice Commission, Code of good practice in electoral matters, s. 10). Av de nämnda konstitutionella utgångspunkterna följer enligt grundlagsutskottets uppfattning att det första landskapsvalet kan förrättas tidigast sex månader efter det att det nu aktuella lagförslaget har stadfäst. Den här ändringen av 12 § i förslaget till införelag är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det första landskapsfullmäktiges mandatperiod skulle i utskottets mening bli mycket kort, endast drygt ett år. Det beror på att det har föreslagits att landskapsvalet normalt ska förrättas samtidigt

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

som kommunalvalet (förslaget till 143 a § i vallagen; ShU:s utkast till betänkande om RP 15/2017 rd; lagförslag 19) och att följande regelmässiga kommunalval ska hållas i april 2021. En så kort mandatperiod är enligt utskottet oändamålsenlig med tanke på starten för landskapens verksamhet och landskapsfullmäktiges uppgifter. De viktigaste uppgifter som landskapsfullmäktige har i anknytning till valfrihetslagen infaller efter år 2021. Detsamma gäller de andra uppgifter än social- och hälsovårdstjänster som landskapet har och vars lagberedning till avsevärd del fortfarande pågår.

Grundlagsutskottet ser det som motiverat att mandatperioden för de första landskapsfullmäktige förlängs. Om det anses nödvändigt att landskapsvalet hålls samtidigt som kommunalvalet, kan enligt grundlagsutskottets uppfattning mandatperioden för de första landskapsfullmäktige förlängas med drygt ett år, så att följande landskapsval hålls först i samband med kommunalvalet 2025. Det kan i viss mån jämföras med att tidpunkten för kommunalvalet ändrades och mandatperioden för kommunfullmäktige då förlängdes. Utskottet ansåg då att ändringen av mandattiden var oproblematisk eftersom det var frågan om en engångsföreteelse som byggde på en bestående ändring av valtidtabellen, och att det anses vara vedertaget att kommuninvånarnas grundlagsfästa självstyrelse inbegriper kommuninvånarnas rätt att själva välja sina förvaltningsorgan (GrUU 63/2014 rd). Grundlagsutskottet framhåller dock att det var frågan om en exceptionell situation (se också GrUB 2/2010 rd).

Ersättning till kommunen för kostnader för egendomsarrangemang som anknyter till reformen

I 4 kap. i förslaget till införelag regleras betydande egendomsarrangemang där stora delar av kommunernas egendom övergår i landskapens besittning eller ägo. Grundlagsutskottet anser att det med införelagen som rättslig grund ska säkerställas att egendomsarrangemang som anknyter till kommunens egendom kompletteras med reglering om kompensation som tryggar kommunernas självstyrelse (GrUU 26/2017 rd, s. 18). Utöver reglering om kompensation ställde utskottet upp ett krav på att kompensationsförfarandet ska vara självständigt i förhållande till lagen om statsandel för kommunal basservice. Vidare ska kommunen, enligt grundlagsutskottet, när vissa lagfästa kriterier uppfylls, ha rätt till understöd, och avgörande är att understödet grundar sig på exceptionella omständigheter som kommunen inte har kunnat påverka.

Grundlagsutskottets ståndpunkt innebär att det måste föreskrivas i lag om ersättningen, även om beslut om beviljande av ersättning fattas särskilt för varje enskilt egendomsarrangemang. Kravet på självständighet betyder å sin sida att ersättningar som ska garantera självstyrelsen inte får beviljas med stöd av något befintligt system, utan det måste skapas ett nytt, särskilt system i anknytning till vårdreformen. I enlighet med kravet på allmängiltighet ska kompensationssystemet täcka sådana till vårdreformen anknyttande egendomsarrangemang som kan kränka kommunens ekonomiska självstyrelse. Grundlagsutskottet nämnde lokaler som krävt investeringar och blir obehövliga till följd av reformen endast som exempel på ekonomiska förluster som kan kräva ersättning som garanterar självstyrelsen. Kompensation kan enligt utskottet dock förutsättas också till följd av någon annan, möjligen oförutsebar grund som anknyter till reformen och äventyrar kommunens möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi. Kompensationsreglerna berörs också av kravet att de kommuner där den ekonomiska självstyrelsen äventyras ska ha lagfäst rätt till ersättning (GrUU 26/2017 rd, s. 18).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Också den vederlagsfria överlåtelsen av lös egendom, inklusive andelar i samkommuner, till landskapet och kommunernas skyldighet att täcka samkommunernas underskott, vilka behandlas särskilt i propositionens motiv till lagstiftningsordning (RP 15/2017 rd), kan enligt grundlagsutskottet utgöra grunder för ett kompensationsarrangemang som tryggar enskilda kommuners självstyrelse. Till följd av kravet på allmängiltighet får arrangemanget inte heller begränsas enbart till kommuner i ekonomisk kris. Egendomsarrangemangen kan äventyra självstyrelsen också i andra kommuner.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår i utkastet till betänkande att det till införandelagen fogas en ny 35 §, där det föreskrivs om kommunens rätt till ersättning och om ersättningsförfarandet. Kommunen har enligt paragrafen rätt att på ansökan få ersättning av staten för de kostnader som förorsakas av de egendomsarrangemang som avses i kapitlet. Problemen måste uttryckligen bero på reformen (s. 140). Av 35 § 2 mom. i lagförslaget framgår att ersättningen uppskattas utifrån det kalkylerade behov att höja kommunalskattesatsen som egendomsarrangemangen leder till. Om det kalkylerade behovet av att höja kommunalskattesatsen överskrider 1,0 procentenheter, har kommunen rätt att få ersättning till den del de direkta kostnaderna överskrider ersättningsgränsen. Kommunen kan få ersättning för tre fjärdedelar av de kostnader som underskrider ersättningsgränsen, om kommunens inkomstkattesats för det år då ansökan görs är minst 2,0 procentenheter högre än samtliga kommuners genomsnittliga vägda inkomstkattesats.

På beviljande av ersättning tillämpas statsunderstödslagen, med undantag av dess 6, 7, 22, 23, 27 och 29 § och 4 kap., vilkas bestämmelser om främst tillsyn och granskning inte anses lämpa sig för den nu aktuella situationen. Utgångspunkten blir alltså 20 § 1 mom. i statsunderstödslagen, som föreskriver om återbetalning av statsunderstöd som uppenbart erhållits utan grund. I införandelagen preciseras dock att ersättningen uppenbart erhållits utan grund, om det med stöd av senare uppgifter framkommer att de direkta kostnader som avses i 2 mom. i denna paragraf uppenbart skulle ha kunnat undvikas genom kommunens egna åtgärder.

Förslaget uppfyller grundlagsutskottets krav på bestämmelser i lag och på arrangemangets självständiga karaktär. Det uppfyller också kravet på exakthet i det avseendet att kommunerna har rätt till ersättning när de kriterier som uppställs i 2 mom. uppfylls.

Grundlagsutskottet anser dock att ersättningen inte bör begränsas till förluster till följd av social- och hälsovårdsfastigheter som inte längre behövs, utan vid en bedömning av huruvida ett arrangemang äventyrar självstyrelsen är i princip alla egendomsarrangemang som avses i införandelagen av betydelse. [I den föreslagna 35 § i införandelagen finns ett tekniskt fel; där hänvisas det till kostnader som förorsakas av arrangemang som avses i "detta kapitel", men det är uppenbart att det som avses är 4 kap.] I social- och hälsovårdsutskottets förslag till paragrafen har ersättningsrätten inte specifikt begränsats till förluster som anknyter till social- och hälsovårdsfastigheter, men såväl motiven till paragrafen som bestämmelsen i 35 § 2 mom. om direkta kostnader som följer av egendomsarrangemangen antyder att det är just dessa fastigheter som avses.

Grundlagsutskottet anser dessutom att det sätt på vilket ersättningen kopplas till ett behov att höja kommunalskatten är problematiskt. Ett förhöjningsbehov på en procentenhet, vilket enligt bestämmelsen är huvudregeln, höjer enligt uppgift till utskottet tröskeln för beviljande av ersättning så mycket, att kompensationsförfarandet enligt utskottets uppfattning kan bli betydelselöst. Ett

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

behov att till följd av egendomsarrangemang höja kommunalskattesatsen innebär i sig att den självständiga ekonomiska beslutsmakten inskränks, men denna beslutsmakt kan inskränkas på ett sätt som äventyrar självstyrelsen också i det fall att förhöjningsbehovet inte är så stort. Det kalkylerade behovet att höja kommunalskattesatsen kan visserligen utgöra en indikator på inskränkning av den självständiga ekonomiska beslutsmakten, men det kan likväl inte utgöra det enda kriteriet vid denna bedömning. Att ersättningsrätten binds till en högre inkomstskattesats än genomsnittet antyder att det är frågan om ett slags förfarande för kriskommuner, vilket inte avsågs med det kompensationsförfarande som utskottet krävde i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd.

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till ny 35 § strider mot 121 § i grundlagen och mot de ställningstaganden som grundlagsutskottet framförde i utlåtandet GrUU 26/2017 rd. Social- och hälsovårdsutskottet måste precisera paragrafens tillämpningsområde och tröskeln för beviljande av ersättning, så att kompensationsförfarandet i sak inte blir betydelselöst med avseende på den kommunala självstyrelsen. Det är ett villkor för att lagförslag 3 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bolagisering

I 44 § i förslaget till införandelag föreskrivs det om bolagisering. För sådana uppgifter inom social- och hälsovårdstjänsterna som är i ett konkurrensläge på marknaden enligt 112 § i landskapslagen ska landskapet bilda dotterbolag så att bolagiseringen enligt landskapslagen är genomförd senast den 31 december 2022. [Det finns ett tekniskt fel i bestämmelsen; hänvisningen bör gälla 113 § i landskapslagen.] Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att paragrafen ändras endast i fråga om den tidpunkt som anges där.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd att de föreslagna bestämmelserna i valfrihetslagen inte i tillräcklig utsträckning tryggade tjänsterna med avseende på grundlagen i en situation där så kallad marknadsbrist råder. Utskottet menade att det strukturella problemet med regleringen anknöt till den föreslagna skyldigheten för landskapen att bolagisera sin egen tjänsteproduktion och till det anknytande förbudet att själv producera tjänster.

I fråga om regleringens karaktär av statligt stöd anser social- och hälsovårdsutskottet i sitt utkast till betänkande om valfrihetslagen att landskapets affärsverks direktvalstjänster inte är ekonomisk verksamhet och att affärsverket med avseende på direktvalstjänsterna inte ska anses vara ett företag.

Enligt grundlagsutskottet är regleringen i 44 § i förslaget till införandelag oklar, till följd av att situationen har förändrats. Bestämmelsen bereddes i ett läge där landskapen ännu avsågs vara skyldiga att bolagisera produktionen av direktvalstjänster. Därmed kan förhållandet mellan ordalydelserna i å ena sidan 44 § och refererade 113 § i förslaget till landskapslag och å andra sidan bestämmelserna om tjänsteproduktion i förslaget till valfrihetslag leda till felaktiga slutledningar. Eftersom utskottet ansett att skyldigheten att bolagisera social- och hälso-tjänsterna och förbudet att producera tjänster genom landskapets egen produktion strider mot grundlagen, måste regleringen till denna del vara klar och tydlig. Bestämmelserna om bolagiseringsskyldighet i 44 § i införandelagen och i 113 § i förslaget till landskapslag måste preciseras så att det klart framgår att

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

skyldigheten inte gäller social- och hälsojourer. Ändringen är en förutsättning för att förslagen till landskapslag och införelag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagen om landskapens finansiering

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 15/2018 rd), att lagen om landskapens finansiering (RP 15/2017 rd, RP 57/2017 rd och RP 15/2018 rd) kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar till bestämmelserna om avvikelser från finansieringen genom statsbudgeten i 1 §, bestämmelserna om utfärdande av bestämmelser om landskapens finansieringsandelar genom förordning i 3 § och bestämmelserna om finansieringen av landskapens social- och hälsovårdstjänster i 6, 7 och 8 § beaktas på behörigt sätt.

Enligt 1 § 1 mom. i propositionens förslag till finansieringslag beviljas statlig finansiering till landskapen för täckande av kostnaderna för de uppgifter för vilka de har organiseringsansvar med stöd av samma lag, till den del det inte föreskrivs något annat eller bestäms något annat i statsbudgeten. Enligt de kompletterande propositionerna om finansieringslagen (RP 57/2017 rd och RP 15/2018 rd) ska finansieringen av landskapen beviljas som oriktade, generella medel (RP 57/2017 rd, s. 21). Den föreslagna bestämmelsen kunde enligt grundlagsutskottet anses vara exceptionell och problematiskt öppen med tanke på skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom det i lagen inte föreskrevs exakt om grunderna för finansieringen.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 1 § 1 mom. i förslaget till finansieringslag ändras så att statlig finansiering med stöd av den lagen beviljas för täckande av kostnaderna för de uppgifter för vilka landskapen har organiseringsansvar. Paragrafen kompletteras dessutom så att lagen tillämpas inte på kostnaderna för uppgifter om vars finansiering det föreskrivs särskilt någon annanstans i lag eller bestäms särskilt i statsbudgeten med stöd av bestämmelser någon annanstans i lag.

I finansieringslagen ingår enligt grundlagsutskottets uppfattning inte längre något bemyndigande att i statsbudgeten besluta något annat om den finansiering som avses i finansieringslagen, utan finansieringen bestäms genom reglering på lagnivå och grunderna för finansieringen fastställs i lag. Tolkad på detta sätt är 1 § i finansieringslagen inte problematiskt med avseende på grundlagen.

Enligt propositionens förslag till 3 § 1 mom. beviljas landskapen, så som närmare föreskrivs i lagen, statlig finansiering utifrån befolkningens mängd och utifrån faktorer som beskriver behovet av tjänster och förhållandena. Bestämmelser om de olika faktorernas eller andelarnas viktningsvärden ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

Grundlagsutskottet ansåg att viktningsvärdena för de finansiella andelarna enligt 3 § i finansieringslagen är av central betydelse för hur väl finansieringen av landskapen räcker till och för hur väl invånarna tillförsäkras social- och hälsojourer. Av den anledningen, och eftersom det i 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs om skyldighet att tillförsäkra var och en social- och hälsojourer, var en reglering på förordningsnivå inte tillräcklig.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att bemyndigandet att utfärda förordning om viktningsvärdena för de finansiella andelarna stryks i 4 mom. och att bestämmelserna om viktningsvärden

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

återförs till paragrafens 1 mom. med samma innehåll som de hade i regeringens ursprungliga proposition. Dessutom justeras regleringen enligt de viktningsvärden som föreslås i regeringens första kompletterande proposition (RP 57/2017 rd). Den föreslagna regleringen kan enligt grundlagsutskottet på denna punkt anses vara tillräcklig med avseende på grundlagen. Utskottet granskar dock nedan särskilt hur bestämmelserna om finansieringen förhåller sig till de uppgifter som överförs till landskapen.

Social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande grundar sig i likhet med propositionerna (RP 15/2017 rd, RP 57/2017 rd, RP 71/2017 rd, RP 15/2018 rd) på det grundläggande förhållandet att landskapen saknar beskattningsrätt och att ansvaret för finansieringen av landskapets uppgifter därför huvudsakligen åligger staten. Utöver den statliga finansieringen utgörs landskapens inkomster av klient- och användaravgifter och försäljningsinkomster. Den statliga finansiering som grundar sig på finansieringslagen utgör allmänna anslag, de är alltså inte så att säga öronmärkta. Landskapen beslutar i enlighet med sin självstyrelse om användningen och inriktningen av anslagen, dock med beaktande av sina lagfästa skyldigheter och gränserna för sin behörighet.

Grundlagsutskottets granskade i utlåtandet GrUU 26/2017 rd huruvida de statliga anslagen till landskapen kan anses vara tillräckliga. Grundlagsutskottet konstaterade att utskottet tidigare inte hade utformat någon tolkningspraxis i frågan. Till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör likväl statens ansvar för att se till att landskapen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Utskottet ansåg också att det måste vara en förutsättning för finansieringen av landskapen att de i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av sina skyldigheter (GrUU 26/2017 rd, s. 23 och de utlåtanden som nämns där). Grundlagsutskottet upprepade sitt ställningstagande i utlåtandet GrUU 15/2018 rd om valfrihetspropositionen. Utskottet hänvisade till sin tidigare uppfattning att tillgången till lagstadgade tjänster inte kan begränsas genom budgeten. Finansieringsprincipens betydelsen i fråga om social- och hälso-tjänsterna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen. Finansieringen till landskapen måste i tillämpliga delar bedömas utifrån grundlagsutskottets praxis i fråga om principen angående lagstadgade tjänster. Eftersom landskapet inte föreslås få beskattningsrätt och skyddet för landskapens självstyrelse är mer begränsat än för den kommunala självstyrelsen, får finansieringsprincipen en annan betydelse för landskapen än för kommunerna vid den konstitutionella bedömningen av regleringen. Det är uttryckligen den statliga finansieringen och fördelningen av den som intar en avgörande ställning i tryggandet av landskapens social- och hälso-tjänster (se GrUU 15/2018 rd, s. 21 och de utlåtanden som nämns där).

I utlåtandet GrUU 15/2018 rd granskade grundlagsutskottet också finansieringsmodellens rättsliga begränsning av kostnadsökningen och landskapsindexet, vilka enligt förslaget ska beaktas vid justeringen av den statliga finansieringen. Syftet med utgiftsbegränsningen är att säkerställa att ökningen av social- och hälsovårdstjänsterna ska ha minska med tre miljarder euro 2030. Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna begränsningsregeln, med tanke på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna, var oproportionerlig i förhållande till den förväntade kostnadsökningen. Bedömningen tog stöd i propositionernas konsekvensbedömningar, tilläggsutredningar från regeringen och bedömningar framställda av sakkunniga inom social- och hälsovårdsområdet (GrUU 15/2018 rd, s. 22).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Det landskapsindex som grundade sig på 6 § i förslaget till finansieringslag utgjorde enligt utskottet inte nödvändigtvis en motiverad finansieringsgrund för kostnadsutvecklingen inom social- och hälsovården, eftersom indexet knappast alls bildas av faktorer som återger utvecklingen för social- och hälsovårdskostnaderna. Detta missförhållande hade betydelse med avseende på 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen. Missförhållandets betydelse accentuerades av att kostnadsökningen, enligt propositionsmotiven (RP 15/2017 rd, s. 544), på grund av landskapens lagstadgade uppgifter och förpliktelser skulle beaktas bara en gång genom en nivåhöjning av den statliga finansieringen och det i samband med att ändringen träder i kraft. Grundlagsutskottet ansåg att det kan uppstå en strukturell spänning mellan landskapsindexet och finansieringsprincipen som är problematisk i konstitutionellt hänseende. Vid en konstitutionell bedömning av grunden för landskapsindexet var det också av betydelse att avsikten enligt förslaget till finansieringslag var att finansieringen under övergångsperioden endast ska beakta förändringen i kostnadsnivå, men inte förändringen i servicebehov (GrUU 15/2018 rd, s. 22).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår inga ändringar i bestämmelserna om landskapsindex och de kostnadsdämpande begränsningarna. Det anser att regeringens förslag till struktur för landskapsindex är motiverat framför allt därför att syftet med det är att bidra till att nå upp till reformens mål avseende dämpad kostnadsökning. Social- och hälsovårdsutskottet motiverar användningen av det allmänna förtjänstnivåindexet (viktkoefficient 0,45 i landskapsindexet) med att landskapen inte kan påverka indexet direkt, vilket sporrar dem att dämpa ökningen av lönekostnaderna (s. 94 i utkastet till betänkande).

Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande inte har beaktat den grundlagsbaserade anmärkningen angående landskapsindexet. Grundlagsutskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt och konstaterar att bestämmelserna enligt utskottets uppfattning måste ändras.

Propositionens förslag till 6 § 3 mom. i finansieringslagen tillät att de faktiska kostnaderna beaktas också till den del de överskrider det belopp som avses i 2 mom., om det är nödvändigt för att trygga tillgången till basservice. Nödvändighetskravet ledde enligt grundlagsutskottet till att tröskeln för avvikelser från grundregeln blev problematiskt hög. Bestämmelsen var också i övrigt tämligen oklar. Oklarheten ökades av att bestämmelsen och tillämpningen av den kunde ses som ett alternativ till de förhandlings- och bedömningsförfaranden som avsågs i förslagen till landskapslag och lag om ordnande av social- och hälsovård. För att bestämmelsen skulle tillämpas krävdes enligt propositionsmotiven att de ekonomiska problemen skulle gälla ett flertal landskap. Ytterligare en förutsättning verkade vara att den finansiering som tryggar ordnandet av tjänster åtminstone på någon nivå redan skulle ha äventyrats. Utskottet ansåg att ett så smalt tillämpningsområde var problematiskt med avseende på grundlagens 19 § 3 mom. och 22 §. Den grund för justering av finansieringen som anges i 6 § 3 mom. i lagförslaget var inte utformad så att den faktiskt motsvarade den finansiering som behövs för att tillförsäkra tillräckliga social- och hälsotjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Den uppfyllde inte heller grundlagsbestämmelsens krav på bestämmelser i lag (GrUU 15/2018 rd, s. 24).

Grundlagsutskottet ansåg att också tillämpningen av undantagsbestämmelserna i 7 och 8 § i förslaget till finansieringslag var förknippade med begränsningar som kan leda till att effekterna av bestämmelserna förblir små. Paragraferna gällde höjning av finansieringen till ett landskap enligt

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

prövning och statligt lån eller borgen till landskap i ekonomiska svårigheter. Till följd av att tillämpningströskeln var hög och prövningen anvisades finansministeriet var bestämmelserna problematiska med avseende på grundlagen. Utskottet ansåg att 7 § var egenartad också i det avseendet att höjningens totalbelopp skulle dras av från det sammanlagda beloppet statlig finansiering som betalas till landskapen på så sätt att avdraget är lika stort per invånare i alla landskap. En höjning av finansieringen till ett landskap skulle alltså sänka den årliga finansieringen till alla landskap. De föreslagna undantagsbestämmelserna uppfyllde inte tillräckligt entydigt statens ansvar för att i enlighet med 22 § i grundlagen sörja för att landskapen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter också i exceptionella situationer. Det stod enligt grundlagsutskottet i och för sig klart att staten ytterst måste trygga rätten till tillräckliga social- och hälsojourer i ett läge där landskapet inte har ekonomiska möjligheter till det. Regleringen var konstitutionellt problematiskt till den del procedurbestämmelserna om exceptionella situationer inte förpliktade staten att fullgöra detta ansvar i tillräcklig grad. Utskottet ansåg att bestämmelserna om exceptionella situationer måste ge de minimiförutsättningar som krävs för att landskapen ska kunna tillgodose invånarnas grundläggande fri- och rättigheter så som grundlagen kräver (GrUU 15/2018 rd, s. 24).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 6 § 3 mom. och 7 och 8 § i förslaget till finansieringslag ändras väsentligt. I det nya 6 § 3 mom. föreslås en bestämmelse om att den finansieringsnivå som överstiger den så kallade begränsaren i 2 mom. får höjas, när finansieringsnivån annars kan äventyra tryggheten av tillräckliga social- och hälsojourer. Med tryggheten av tillräckliga social- och hälsojourer avses, enligt motiven i betänkandeutkastet, i detta sammanhang åtgärder för att säkerställa tillgången till service i den mening som föreskrivs i 19 § 3 mom. (s. 146). I paragrafen föreslås dessutom kvantitativa kriterier som måste uppfyllas för att finansieringen ska kunna höjas. Orsakerna till att en sådan situation som avses i bestämmelsen uppstår kan variera i de olika landskapen. I motiven nämns för det första en situation där det råder en signifikant diskrepans mellan alla eller ett flertal landskap vad gäller finansiering och skyldigheter, vilket leder till att finansieringsprincipen inte följs. Också tillfälliga fluktuationer i landskapens utgifter kan leda till en sådan situation som avses i bestämmelserna. Det gäller framför allt små landskap (s. 147 i betänkandeutkastet).

Det nya 6 § 3 mom. är i princip förpliktande för staten ("ska nivå höjas") och ger till skillnad från propositionens förslag inte utrymme för prövning i fråga om höjning av finansieringen. I stället för ett nödvändighetskrav förutsätts en höjning av finansieringen "som behövs för att trygga de nämnda tjänsterna efter att landskapets förutsättningar för att sköta sina övriga lagfästa skyldigheter har beaktats". Uttrycket "behövs" tillför dock bestämmelsen ett element av prövning. Beloppet av höjningen grundar sig därmed fortfarande på delvis oklara bestämmelser, och skulle i praktiken förutsätta en samlad bedömning, vilket också konstateras i motiven i betänkandeutkastet (s. 147). Denna samlade bedömning av behovet av en höjning innebär att uppgiften att definiera innehållet i de tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som avses i grundlagen förskjuts från lagstiftaren till dem som tillämpar lagen och till dem som beslutar om budgeten, vilket inte är helt problemfritt.

Om nivån på den statliga finansieringen höjs med stöd av bestämmelsen, gäller höjningen samtliga landskap och fördelas mellan dem enligt de fördelningsgrunder som anges i 3 kap. i finansieringslagen. Höjningen skulle därefter stå kvar i landskapens finansieringsbas och därmed perma-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

ment höja finansieringen till landskapen (s. 147—148 i betänkandeutkastet). Enligt ikraftträdandebestämmelserna ska 6 § 3 mom. tillämpas på bestämningen av nivån på den statliga finansieringen redan 2021, då social- och hälsovården enligt betänkandeutkastet ska övergå på landskapens organiseringsansvar (31 § 4 mom. i lagförslag 4, 3 § 1 mom. i lagförslag 3).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att det i finansieringslagens 7 § (tilläggsfinansiering till landskapet) föreskrivs om ett enskilt landskaps rätt till tilläggsfinansiering i ett läge där landskapets möjligheter att trygga tillräckliga social- och hälsojänster äventyras. Tilläggsfinansieringen är avsedd att vara både proaktiv och i förekommande fall utgöra en justeringsmetod när det uppstår problem i enskilda landskap (s. 149). Paragrafen ska tillämpas sekundärt i förhållande till 6 § 3 mom. i och andra bestämmelser i 2—4 kap. Att exempelvis 6 § 3 mom. tillämpas utesluter alltså inte att också 7 § tillämpas (s. 148). Om villkoren uppfylls har landskapet rätt till tilläggsfinansiering, och finansministeriet har ingen prövningsrätt i ärendet. I fråga om tilläggsfinansieringens belopp föreskrivs dock på samma sätt som i 6 § 3 mom.: beloppet skulle i praktiken grunda sig på en samlad bedömning av landskapets ekonomiska situation, och underlaget för denna bedömning skulle i avgörande grad bildas utifrån de förhandlingar och bedömningar som avses i förslagen till landskapslag och lag om ordnande social- och hälsovård. Den totala finansieringen för det landskap som får tilläggsfinansiering måste enligt motiven ligga på en nivå som tillåter "att också de landskap som inte har fått tillräckligt stora anslag med hjälp av sina generella medel och de extra anslagen dels måste kunna säkerställa tillräckliga social- och hälsojänster för alla på lika vilka villkor, dels också ta hand om övriga lagfästa uppgifter" (s. 149).

Beviljad tilläggsfinansiering kan leda till ett utvärderingsförfarande i landskapet, och ytterst till en ändring av landskapsindelningen på det sätt som föreskrivs i 105 § i landskapslagen och i lagen om landskapsindelning. I betänkandeutkastet föreslås det dessutom preciseringar i finansieringslagens 27 § om omprövning. Landskapet ska kunna begära omprövning eller överklaga också i en situation där finansministeriets beslut gäller beviljande av tilläggsfinansiering enligt 7 §.

I 8 § i förslaget till finansieringslag föreskrivs om statligt lån eller borgen samt statsunderstöd till ett landskap. Med statsunderstöd avses understöd enligt statsunderstödslagen, och hänvisningsbestämmelsen om detta är till sin karaktär informativ (s. 93 och 150 i betänkandeutkastet). Beviljande av statligt lån eller borgen sker helt enligt prövning, eftersom det i lagen inte föreskrivs om några villkor för beviljandet. Liksom tilläggsfinansiering ska statligt lån och borgen årsvis dras av från de kostnader som läggs till grund för den statliga finansieringen enligt 6 §, så det har ingen permanent verkan på den totala finansieringen till landskapen (5 § 1 mom. i lagförslag 4, s. 146 i betänkandeutkastet).

Grundlagsutskottet konstaterade i ställningstagandet om lagstiftningsordning i utlåtandet GrUU 15/2018 rd att social- och hälsovårdsutskottet måste ändra bestämmelserna i finansieringslagen så att de korrekt och exakt säkerställer finansieringen av tillräckliga social- och hälsojänster och landskapets förutsättningar att i exceptionella situationer tillgodose invånarnas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (s. 25). Utskottets ställningstagande gällde såväl finansieringens tillräcklighet som exceptionella situationer i enskilda eller i alla kommuner.

Finansieringsnivån enligt ändrade 6 § 3 mom. ska höjas endast om nivån äventyrar tryggheten av tillräckliga social- och hälsojänster i fler än sju landskap eller i de landskap som tillsammans har

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

mer än 40 procent av antalet invånare i hela landet. Bestämmelsen om finansiering i finansieringslagens 6 § 3 mom. utgör ett undantag från regeln om begränsning av kostnadsökningen. Social- och hälsovårdsutskottet framför i sitt betänkandeutkast inga motiv som tillåter en bedömning av huruvida förutsättningarna för tillämpning av den föreslagna bestämmelsen är godtagbara. Grundlagsutskottet vill fästa uppmärksamheten vid att de grundläggande fri- och rättigheterna gäller varje enskilda rättigheter. Enligt utredning till grundlagsutskottet anknyter de finansiella problemen inom social- och hälsovården typiskt till dyra behandlingar, stora investeringar eller ordnandet av tjänster för särskilt krävande specialgrupper.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning utgör de kvantitativa förutsättningarna för tilläggsfinansiering i det ändrade förslaget till 6 § 3 mom. en åtstramning jämfört med den bestämmelse som utskottet bedömde i sitt föregående utlåtande (GrUU 15/2018 rd, s. 19—25). Utskottet konstaterar därför att specialbestämmelserna om höjd finansiering till landskapen för social- och hälso-tjänster fortfarande är problematiska i konstitutionellt hänseende. Bestämmelserna i föreslagna 6 § 3 mom. i förslaget till lag om landskapens finansiering är inte helt tillräckliga med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna om höjd finansiering måste säkerställa tillräckliga social- och hälso-tjänster så att invånarnas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan problemen i bestämmelserna åtgärdas exempelvis genom att stryka gränsvärdena i 6 § 3 mom. ("mer än 40 procent av antalet invånare i hela landet" och "i fler än sju landskap") eller genom att lindra gränsvärdena. Det är en förutsättning för att lagen om landskapens finansiering ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Däremot har grundlagsutskottets anmärkningar om 7 och 8 § i finansieringslagen beaktats i tillräcklig grad i betänkandeutkastet. Grundlagsutskottet konstaterar dock att det i motiven till 7 § finns ett vilseledande och felaktigt påstående, enligt vilket det i 7 § föreskrivs om ett landskaps rätt till tilläggsfinansiering enligt prövning.

I 23 § i finansieringslagen föreskrivs det om beviljande och utbetalning av den statliga finansieringen. Enligt 1 mom. beviljar finansministeriet landskapen statlig finansiering utan ansökan före utgången av året före finansåret. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att det i 23 § 4 mom. föreskrivs att processen för beviljande av sådan tilläggsfinansiering som avses i 7 § kan inledas på initiativ av statsrådet eller på ansökan av landskapet. Grundlagsutskottet anser att regleringen är oklar. Utskottet anser att bestämmelsens ordalydelse, kombinerad med det som sägs i 23 § 1 mom., ser ut att leda till det konstitutionellt sett bakvända förhållandet att statsrådets allmänna sammanträde förelägger finansministeriet ett förslag om beviljande av tilläggsfinansiering. Bestämmelsen måste preciseras.

3 Förslaget till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården

Utgångspunkter

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en ny lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården. Syftet med lagen är att ge social- och hälsovårdens kunder bättre möjligheter att välja tjänsteproducent och att förbättra tillgången till och kvaliteten på tjänsterna. I lagen föreskrivs det om innehållet i kundens valfrihet, om rådgivning och handledning i anslutning till valfrihe-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

ten, om bedömning av servicebehovet och samordning av tjänster, om förfaranden vid godkännande av tjänsteproducenter och avtalsförfaranden, om tjänsteproduktionen och tjänsteproducenternas skyldigheter, om ersättningar till tjänsteproducenter, om informationshantering och tillsyn samt om hur valfrihetsmodellen ska genomföras.

Valfrihetslagens ikraftträdande och övergångstider

I sin samlade bedömning stannade utskottet i sitt utlåtande GrUU 15/2018 rd 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. En väsentlig förlängning av övergångsperioden var ur ett konstitutionellt perspektiv enligt utskottet nödvändig för att minska de risker och osäkerhetsmoment som reformen är förknippad med. Detsamma gällde fasindelningen av tidsplanen för genomförandet utifrån typ av tjänster och områden. Ändringarna var ett villkor för att förslaget till valfrihetslag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 13—14).

Grundlagsutskottet såg det som möjligt att man i olika landskap övergår till valfrihetssystemet stegvis. Vid sidan av en väsentlig förlängning av övergångstiden ansåg utskottet det möjligt att ändra regleringen exempelvis så, att också tillhandahållandet av alla eller en del av de tjänster som omfattas av valfrihetslagen i ett landskap och på ansökan av landskapet kunde inledas tidigare än vid den i lagen angivna tidpunkten. Utskottet menade dock att det i lag måste fastställas exakta rättsliga förutsättningar för en tidigareläggning av övergången i fråga om de tjänster som omfattas av valfrihet (GrUU 15/2018 rd, s. 14).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att valfrihetslagen ska träda i kraft den 1 januari 2021, då också ansvaret för att ordna social- och hälsovård överförs från kommunerna och samkommunerna till landskapen. Ändringen betyder att valfrihetslagens ikraftträdande skjuts upp med ett år jämfört med förslaget i proposition RP 16/2018 rd. Kundsedeln och den personliga budgeten ska enligt förslaget införas i hela landet den 1 januari 2022 (87 och 88 § i förslaget till valfrihetslag; 1.7.2020 enligt RP 16/2018 rd). Införandet skulle inte vara förknippat med någon fasindelning enligt tjänst eller område. Övergångstiden från det att valfrihetslagen trätt i kraft är ett år, medan den enligt proposition RP 16/2018 rd hade varit ett halvt år.

Landskapen ska den 1 januari 2023 överföra produktionen av de direktvalstjänster som avses i 18 § 1 och 2 mom. till social- och hälsocentralerna (89 §; 1.1.2021 enligt RP 16/2018 rd). Med tillstånd av statsrådet kan överföringen dock inledas tidigare, och statsrådet kan också bevilja högst ett års tilläggstid för inledandet av verksamheten (89—91 § i betänkandeutkastets förslag till valfrihetslag). Verksamheten vid mun- och tandvårdsenheter ska börja den 1 januari 2023 eller den 1 januari 2024 enligt vad som föreskrivs närmare i 92 §. Övergångstiden från det att valfrihetslagen trätt i kraft är i fråga om direktvalstjänster därmed två till tre år beroende på vilken tjänst det gäller. I undantagsfall kan tiden vara kortare.

Social- och hälsovårdsutskottets förslag angående ikraftträdandet grundade sig på antagandet att lagstiftningen om inrättande av landskap skulle ha sätts i kraft redan under 2018. Landskapsval hade då kunnat förrättas den 26 maj 2019, och landskapsfullmäktige skulle ha inlett sin mandatperiod den 1 augusti 2019 (12 § i lagförslag 3 och s. 133—134 i betänkandeutkastet).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Grundlagsutskottet påpekar att tidsplanen för landskapsreformen redan har omvärderats, till följd av den tid riksdagsbehandlingen av ärendet har krävt. Införandelagens ikraftträdande måste skjutas upp till en senare tidpunkt än den som social- och hälsovårdsutskottet föreslagit, och det första landskapsvalet kan förrättas tidigast sex månader från det att det nu aktuella lagförslaget har stadfäst. Det betyder att landskapsfullmäktiges mandatperiod inleds senare än planerat. Det här leder till att tidpunkterna för ikraftträdandet av valfrihetslagen och inledandet av de direktvalstjänster som avses i lagen måste anpassas till övriga förändringar i tidsplanen. Dessutom måste lagens ikraftträdande och de övergångstider som anknyter till ikraftträdandet och inledandet av tjänsteproduktionen anpassas till uppskjutandet av valet, så att det på det sätt grundlagsutskottet förutsatt ges tillräcklig tid för en stabil inledning av verksamheten och en kontrollerad övergång till valfrihetssystemet.

Grundlagsutskottet konstaterade i utlåtandet GrUU 26/2017 rd att utgångspunkten för den konstitutionella granskningen av vårdreformen är en annan än vid granskning av förslag som begränsar de grundläggande rättigheterna. Hit hör också ett element av osäkerhet som undantagslöst ingår i förhandsbedömning av konsekvenserna av lagstiftning. I den aktuella situationen såg utskottet det likväl motiverat att förhålla sig allvarigare än vanligt till de risker som togs upp i konsekvensbedömningen. Det var befogat inte minst med tanke på den föreslagna reformens dimensioner. Vidare handlade det om ordnande av tjänster där kärnan utgjordes av det allmännas uppgift att trygga grundläggande rättigheter som ytterst är kopplade till rätten till liv. Utskottet ansåg att ett konstitutionellt problem i förhållande till 19 § 3 mom. i grundlagen kan uppstå om den föreslagna lagstiftningen inkluderar strukturella problem som med stor sannolikhet leder till att genomförandet av rättigheterna faktiskt äventyras (GrUU 26/2017 rd, s. 38).

Vid bedömningen av regeringens nya förslag till valfrihetslag konstaterade grundlagsutskottet att utskottets tidigare konstitutionella anmärkningar om tidsplanen för reformens ikraftträdande anknöt till en riskbedömning, det vill säga till en bedömning av huruvida tidsplanen för ikraftträdandet av övergångstiderna var förknippade med svårkontrollerbara risker som kan äventyra de rättigheter som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Riskerna hade enligt utskottet sin grund i det sammantagna reformprojektets dimensioner. Det var för det första fråga om att inrätta ett nytt förvaltningssystem och inleda dess verksamhet. Vidare ingår en fundamental omstrukturering av hela systemet för ordnande och produktion av social- och hälsovård. Utskottet ansåg därför att ett kontrollerat genomförande av reformen förutsätter en tillräckligt lång övergångsperiod (GrUU 15/2018 rd, s. 13).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår i betänkandeutkastet att valfrihetslagstiftningens ikraftträdande skjuts upp och att övergångstiderna förlängs. Det kan enligt grundlagsutskottet i sig anses väsentligt, men ändringarna vikt minskas av att riksdagens behandling av vårdreformen har dragit ut på tiden. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan man också se det som att de föreslagna ikraftträdande- och övergångsarrangemangen har minskat de risker som är relevanta i konstitutionellt hänseende. Social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast beaktar till den delen i nöjaktig grad grundlagsutskottets konstitutionella och till lagstiftningsordningen anknyttande anmärkningar i utlåtandet GrUU 15/2018 rd.

Grundlagsutskottet såg det som möjligt att man i olika landskap övergår till valfrihetssystemet stegvis. Utskottet ansåg att det i lag måste fastställas exakta rättsliga förutsättningar för en tidiga-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

reläggning av övergången till de tjänster som omfattas av valfrihet. Landskapen måste ha tillräckliga funktionella förutsättningar att trygga tillgången till social- och hälso-tjänster. Landskapets egen tjänsteproduktion måste vara omsorgsfullt planerad och utgöra en funktionellt stabil del också av valfrihetssystemet. Det kräver exempelvis lämpliga organisatoriska ramar och ramar för olika tjänstetyper. För att kunna fullgöra sitt organiseringsansvar måste landskapet ha tillräcklig kapacitet att behandla kunduppgifter informationssäkert, ta i bruk ett registreringssystem samt skapa, följa och upprätthålla ett system för ersättningar till tjänsteproducenter. I synnerhet de informationssystem som berör kunderna måste vara färdiga, så att patientsäkerheten kan säkerställas (GrUU 15/2018 rd, s. 14).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att valfrihetslagen kompletteras med ett nytt 90 mom. om tillstånd att inleda verksamheten vid social- och hälsocentralerna tidigare än enligt huvudregeln. Statsrådet beviljar enligt förslaget på begäran av landskapet tillstånd att överföra direktvalstjänsterna tidigare, om de i lagen angivna förutsättningarna uppfylls. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen i övrigt följer utskottets ställningstagande, men dess temporala tillämpningsområde är problematiskt med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Social- och hälsovården ska övergå på landskapens organiseringsansvar den 1 januari 2021. Det står enligt utskottet klart att verksamheten vid landskapets affärsverk inte kan vara stabil och uppfylla alla villkor i 90 § vid den tidpunkt organiseringsansvaret övergår på landskapet. Det är i vilket fall omöjligt att bevisa detta.

Grundlagens 19 § 2 mom. förutsätter att lagstiftaren genom lag och på ett sätt som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna föreskriver om de avsedda tjänsterna. Social- och hälsovårdsutskottets förslag till 90 § måste ändras så att det tidsrelaterade problem som avses ovan elimineras. Det måste enligt grundlagsutskottets uppfattning finnas tillräckliga belägg för att villkoren i den föreslagna 90 § uppfylls i den nya servicestrukturen. Utskottet menar att sådana belägg kan anföras först när organiseringsansvaret har överförts och verksamheten vid landskapets affärsverk har inletts. Utskottet anser att det tillstånd att tidigare lägga inledandet av social- och hälsocentralernas verksamhet som avses i 90 § inte kan beviljas omedelbart när organiseringsansvaret har överförts, utan den ordinarie landskapsförvaltningen måste övertygande kunna påvisa att landskapet redan har övertagit organisationsansvaret kontrollerat och på ändamålsenligt sätt, så att verksamheten vid landskapets affärsverk är stabil. En sådan ändring är ett villkor för att förslaget till valfrihetslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet vill dessutom fästa uppmärksamhet vid valfrihetslagens bestämmelser om pilotförsök. Social- och hälsovårdsutskottet har i och för sig på behörigt sätt beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning angående precisering av bestämmelserna om vilka områden som deltar i försöken och vilka kriterier som tillämpas för valet av försöksområden samt vilka personer bestämmelserna ska tillämpas på (GrUU 15/2018 rd, s. 55). Bestämmelserna belastas visserligen av en uppenbar komplexitet som gör dem svårförståeliga.

Grundlagsutskottet har kopplat samman frågan om godtagbar grund för ett försök bland annat med att försöket uttryckligen ska ge uppgifter och erfarenheter om vissa planerade reformers konsekvenser (GrUU 51/2016 rd, s. 3, GrUU 19/1997 rd, s. 1/I). Grundlagsutskottet har påpekat att en allmän förutsättning för ett försök dessutom bör 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).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Grundlagsutskottet uppmärksammar att det exempelvis ska genomföras ett pilotförsök under åren 2019 —2021 i syfte att utveckla användningen av kundsedlar och personlig budget. Syftet med pilotförsöket med kundsedel och personlig budget är enligt 97 § i förslaget till valfrihetslag att få erfarenhet av servicehelheterna och serviceprocessen kring kundsedlar och personliga budgetar, förfarandet för att bestämma kundsedelns värde, förfarandet för att beräkna en personlig budget och utvecklingen av uppföljningssystemet samt att stödja införandet av dessa. I det fall att kundsedlar och personliga budgetar införs omedelbart efter att pilotförsöket slutförts, är det enligt grundlagsutskottet oklart huruvida erfarenheterna från pilotförsöket kan utnyttjas och därmed tas till stöd för införandet av kundsedlar och personliga budgetar i landskapet. Den strama tidsplanen kan också försvåra utnyttjandet av erfarenheterna från pilotförsöket i lagberedningen. Bestämmelser om det aktuella pilotförsöket kan i alla avseenden inte anses motsvara grundlagsutskottets praxis angående lagstiftning om försök.

Den övergångstid som föreslås för införandet av kundsedel och personlig budget blir därmed alltför kort för att bestämmelserna om pilotförsöket ska kunna anses vara helt problemfria med avseende på bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen. Social- och hälsovårdsutskottet måste ändra bestämmelserna om övergångstider så att resultaten av pilotförsöket kan utredas och bedömas på behörigt sätt. Alternativt måste bestämmelserna om pilotförsök strykas till den del tidsplanen för verkställandet av valfrihetslagstiftningen hindrar en behörig utredning och bedömning av resultaten från försöket.

Kundplan

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om valfrihetslagen att bestämmelserna om en kundplan var principiellt betydelsefulla. Utskottet påpekade att i valfrihetssystemet är kundplanen samtidigt ett verktyg för de olika aktörernas inbördes informationsstyrning, för den faktiska skötseln av de uppgifter som omfattas av landskapets affärsverks organiseringsansvar, för kommunikationen mellan kunden och tjänsteproducenten och för fördelning av de rättsliga skyldigheterna. Utskottet ansåg att utarbetandet av en kundplan utgjorde skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen, eftersom kundplanen avses utgöra ett medel genom vilket det allmänna fullgör sin uppgift att tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälso-tjänster i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelserna om kundplanen var enligt utskottet relevanta också med avseende på grundlagens 21 § 2 mom. (GrUU 15/2018 rd, s. 25).

Grundlagsutskottet påpekade särskilt att kundplanens rättsligt förpliktande karaktär i ljuset av lagförslaget och dess motiv är tämligen oklar och ostrukturerad. Grundlagsutskottet förutsatte att social- och hälsovårdsutskottet preciserar regleringen så att det klart framgår till vilka delar planen är bindande för producenterna och skapar rättigheter för kunden eller patienten. Till den del kundplanen anses vara bindande, måste kunden ha tillgång till rättsmedel också i det fall att en producent av direktvalstjänster inte följer kundplanen. Detta var en förutsättning för att förslaget till valfrihetslag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 26 och 28).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår omfattande ändringar i valfrihetslagens bestämmelser om kundplanen. I den ändrade 2 § definieras kundplan, avvikande från definitionen i propositionen, som ett dokument som innehåller ett sammandrag av de social- och hälsovårdstjänster som

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

tillhandahålls kunden, de särskilt föreskrivna planer för social- och hälsovård som utarbetats för kunden och de uppgifter om tjänsteproduktionen som är nödvändiga för genomförandet av tjänsterna. Närmare bestämmelser om kundplanen finns i 5 § i valfrihetslagen. I dess 1 mom. föreskrivs om syftet med kundplanen och om dess karaktär. En kundplan ska upprättas utifrån en bedömning av servicebehovet oberoende av tjänsteproducentens produktionsansvar. I ett nytt 2 mom. föreslår utskottet bestämmelser om innehållet i kundplanen. Enligt bestämmelsen ska kundplanen innehålla ett sammandrag av de social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls kunden, de särskilt föreskrivna planer för social- och hälsovård som utarbetats för kunden och de uppgifter om tjänsteproduktionen som är nödvändiga för genomförandet av tjänsterna.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att bestämmelserna ändras så att kundplanen inte är bindande och att valfrihetslagen preciseras så att denna icke-bindande karaktär framgår av lagen. Den icke-bindande karaktären framgår av 5 § 5 mom. i förslaget till valfrihetslag, enligt vilket kundplanen inte ger kunden rätt till social- och hälso-tjänster, utan rätten till social- och hälso-tjänster och ett beslut om socialtjänster bestäms utifrån annan lagstiftning. I samband med detta föreslår social- och hälsovårdsutskottet ändringar också i 34, 51, 71 och 82 § i lagförslaget.

Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottets lösning eliminerar det problem som med avseende på 21 § i grundlagen var förknippat med möjligheten att söka ändring i fråga om planen. Den rättsliga betydelsen av kundplanen i genomförandet av social- och hälsovården är likväl fortfarande oklar. Utskottet noterar särskilt den skyldighet att beakta planen när tjänster tillhandahålls kunden som föreskrivs i 23 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Social- och hälsovårdsutskottet har i betänkandeutkastet visserligen på behörigt sätt beaktat grundlagsutskottets praxis, enligt vilken det av författningstexten måste utformas så att det, i fråga om en icke bindande plan, direkt i lagen framgår att planen har karaktär av rekommendation eller en faktor bland andra som ska vägas in när beslut fattas (se GrUU 13/2007 rd, s. 3/II, GrUU 58/2006 rd, s. 8/I—II, och GrUU 20/2005 rd, s. 4/I—II). Till följd av den skyldighet att beakta kundplanen som föreskrivs i 23 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård kan planen inte anses ha karaktär av rekommendation. I det sammandrag som av de social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls kunden (2 § i valfrihetslagen) kan det ingå anteckningar som med stöd av annan lagstiftning är juridiskt förpliktande för tjänsteproducenten.

Kraven på ordalydelsen har i grundlagsutskottets praxis framför allt anknytning till en situation där planen, på grund av uttryck som använts i en del av de föreslagna bestämmelserna, förefaller ha fått rättsligt bindande drag som i vissa fall till och med undantränger lagens bestämmelser, vilket är problematiskt med avseende på lagförbehåll i bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 20/2005 rd, s. 4). Grundlagsutskottet menar att regleringen i 23 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård undanröjer detta problem.

Grundlagsutskottet noterar dock att utskottet, då det förutsatte en precisering av bestämmelserna, ansåg att tjänsteproducentens bundenhet till kundplanen, av skäl som följer av grundlagen, inte får avgöras enbart utifrån rättspraxis. Enligt utskottets uppfattning är kundplanen till sin karaktär en myndighetshandling. Enligt 6 § i förvaltningslagen ska en myndighets åtgärder skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. I rättspraxis har det ansetts att en privat part under vissa omständigheter ska kunna lita exempelvis på anvisningar som en myndighet har pu-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

blicerat på en webbsida (HFD:2006:90) och på befolkningsdata som har offentlig tillförlitlighet (HFD:2016:179).

Det faktum att den uttryckligt rättsligt bindande karaktären hos kundplanen undanröjts, gör enligt grundlagsutskottet inte syftet med eller innebörden av bestämmelserna om kundplanen betydelselösa. Även social- och hälsovårdsutskottet framhåller att syftet med att stryka de bestämmelser som är bindande för producenterna inte är att omintetgöra betydelsen av den på en bedömning av servicebehovet baserade kundplanen i dess egenskap av ett dokument som främjar tillhandahållandet av den servicehelhet som kunden behöver och som styr tjänsteproducenternas verksamhet. Social- och hälsovårdsutskottet anser att kundplanen har mycket stor betydelse i serviceprocessen. Kundplaner som upprättas för dem som behöver tjänster i stor utsträckning blir ett redskap för att bedöma kundens servicebehov och planera och samordna tjänsterna. Ändringarna gäller också landskapets verksamhetsförutsättningar och sådana grundläggande lösningar i mångproducentmodellen som är relevanta med avseende på 124 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet anser att ändringarna i bestämmelserna om kundplanen väsentligt inskränker landskapets möjligheter att garantera tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet. Samtidigt drar de undan grunden för de aspekter som social- och hälsovårdsutskottet anser vara viktiga. Grundlagsutskottet menar att förslaget måste bedömas mot grundlagen, i synnerhet dess 6, 19, 22 och 124 §. I det här avseendet fäster utskottet uppmärksamhet framför allt vid att propositionen om valfriheten ger kundplanen en mycket framträdande roll i det nya tjänsteproduktionssystemet.

I propositionsmotiven sägs bland annat att landskapets affärsverk ska svara för att kundplanen blir en ändamålsenlig helhet med hänsyn till kundens servicebehov (RP 16/2018 rd, s. 173). Vidare sägs att "landskapets affärsverk ... i sista hand fastställa kundens kundplan, som är bindande också för producenter av direktvalstjänster", och därigenom "säkerställa att affärsverket effektivt kan svara för tjänstehelheter och säkerställa integrerade tjänster på individnivå för sådana kunder som anlitar flera olika slags tjänster." (s. 332) I motiven sägs att "tjänsteproducenten ska vara skyldig att producera tjänster på det sätt som förutsätts i förvaltningsbeslutet, kundsedeln och den personliga budgeten i enlighet med kundplanen" (s. 338), och att landskapets affärsverk "ska ha möjlighet att ingripa i den service en enskild kund får med hjälp av den kundplan som avses i 34 §" (s. 347). Motiveringen fortsätter med att de "väsentliga bestämmelserna i den föreslagna valfrihetslagen med avseende på fullgörandet av landskapets organiseringsansvar är ... affärsverkens möjlighet att ... besluta om en persons tjänster genom en kundplan som binder social- och hälsocentralen" (s. 348) och att en "tjänsteproducent ska ... tillhandahålla kunden tjänster i enlighet med kundplanen och iaktta de tjänstehelheter och servicekedjor som landskapet fastställt" s. 348—349). Dessutom ska en "producent av direktvalstjänster ... på det sätt som anges i 23 § 1 mom. 3 punkten i lagen om ordnande av social- och hälsovård tillhandahålla kunden tjänsterna i enlighet med kundplanen" (s. 358). I motiven konstateras vidare att affärsverket "svarar i de fallen för kundplanen och de andra tjänsteproducenterna måste följa den. På detta sätt sörjer man för tjänsteintegration på individnivå för dem som behöver många olika typer av tjänster" (s. 364).

Grundlagsutskottet underströk i sitt utlåtande om vårdreformen i slutet av riksmötet 2014 att reformens mål och de basala lösningar som föreslås för att nå målen — särskilt den omfattande integreringen av tjänsterna och stärkandet av aktörernas bärkraft — har ett nära samband särskilt med att bestämmelserna i grundlagen om rätten till social trygghet (19 §) och jämlikhet (6 §) ge-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

nomförs på det sätt som avses i 22 § i grundlagen (GrUU 67/2014 rd, s. 3/I). Det stod alltså klart att integrationen av tjänsterna är av betydelse också med avseende på 6, 19 och 22 § i grundlagen. Syftet med kundplanen anknyter dock inte enbart till säkerställandet av integrationen, utan också till tryggheten av tillgången till vissa tjänster och av tjänsternas kvalitet.

Med hänsyn till valfrihetspropositionens motivering till kundplanens betydelse, kan det enligt grundlagsutskottet ifrågasättas om bestämmelserna om kundplanen på behörigt sätt säkerställer landskapets möjligheter att svara för att de serviceenheter och den integration av tjänster som har samband med rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen tillgodoses på individnivå. Utskottet påpekar att det inte är meningsfullt att vid en konstitutionell bedömning jämföra de föreslagna bestämmelserna om kundplanen med gällande bestämmelser om planer inom social- och hälsovården, eftersom det, med hänsyn till propositionsmotiven, i det föreslagna nya servicesystemet med dess mångproducentmodell kommer att läggas klart större vikt vid kundplanen.

Grundlagsutskottet uppmärksammar dessutom att kundplanen visserligen inte längre skulle vara bindande, men att det fortfarande ska föreligga en rättslig skyldighet att uppgöra en plan. Även om kundplanen, enligt ändrade 2 § i lagförslaget, närmast är en sammanställning av handlingar för vilka skyldigheten att uppgöra dem föreskrivs i annan lagstiftning, innefattar utarbetandet av planen och ändringar av den också juridiskt bindande prövning. Enligt 2 § kan kundplanen också innehålla uppgifter som är betydelsefulla för produktionen av social- och hälsojourer men inte antecknas i några andra handlingar. Enligt nya 5 § 3 mom. om kundplaner ska landskapets affärsverk, social- och hälsocentralen och mun- och tandvårdsenheten var och en för sig svara för upprättandet av en kundplan och, om kundens servicebehov förändras, för ändringar i kundplanen. Tjänstproducenten har rätt att använda och ändra kundplanen i den omfattning som är nödvändig för att tillhandahålla tjänsten för kunden.

Den rättsliga betydelsen av kundplanen är enligt grundlagsutskottet fortfarande oklar. Det är också oklart hur kundplanen förhåller sig till bedömningen av servicebehovet och tillhandahållandet av tjänster. Det konstateras å ena sidan att kundplanen saknar rättsligt bindande karaktär, men å andra sidan har kunden enligt 29 § rätt till en personlig budget, om de i 27 § föreskrivna förutsättningarna är uppfyllda utifrån en bedömning av en kunds servicebehov. Det är i själva verket bedömningen av servicebehovet som avgör hur kundens rättigheter tillgodoses. Med tanke också på att det allmänna och landskapets affärsverk i konstitutionellt hänseende har det primära ansvaret för att de sociala grundläggande rättigheterna tillgodoses, är det problematiskt att de föreslagna bestämmelserna de facto överför besluten i anslutning till bedömningen av servicebehovet och kundplanen till andra än myndigheter. Till följd av bestämmelserna förefaller det allmänna inte ha tillräckliga medel att säkerställa tillgången till tjänster eller jämlikheten.

Grundlagsutskottet anser att 5 § om kundplanen är problematisk med avseende på 19 § 3 mom. och 124 § i grundlagen. Det är oklart vilket innehåll kundplanen har. Av konstitutionella skäl måste regleringen nödvändigt preciseras i väsentlig grad. I betänkandeutkastet sägs det att om "kundplanen ändras finns det skäl att ta kontakt med affärsverket alltid om ändringen kan påverka de tjänster som ligger på andras ansvar". Grundlagsutskottet anser att det krävs exaktare bestämmelser om förfarandet för ändring av kundplanen, och att sådana betydelsefulla ändringar av kundplanen som anknyter till bedömning av servicebehovet måste göras av landskapets affärs-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

verk, som ytterst ansvarar för tjänsterna. En sådan ändring är ett villkor för att förslaget till valfrihetslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Direktvalstjänster

I 18 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om direktvalstjänster. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid paragrafens 2 mom., där det förutsätts att landskapet i direktvalstjänsterna ska inkludera sådana konsultationer och mottagningstjänster som tillhandahålls av andra yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården än sådana som är yrkesutbildade inom området allmänmedicin, så att nämnda tjänster erbjuds vid varje social- och hälsocentral inom minst två medicinska specialiteter motsvarande befolkningens servicebehov. Utskottet ansåg att bestämmelsen har en oklar struktur och öppen ordalydelse. Enligt utskottet kunde området för direktvalstjänsterna, till följd av 19 § 3 mom. och 124 § i grundlagen, inte vara helt beroende av ett beslut som landskapet fattar med stöd av lag. Ett förtydligande och en precisering av den prövningsrätt som avses i 18 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag var en förutsättning för att förslaget till valfrihetslag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 29 och 28).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 18 § 2 mom. preciseras så att social- och hälsocentralerna ska tillhandahålla konsultationer och mottagningstjänster inom minst två av de medicinska specialiteter som särskilt uppräknas i momentet. Dessutom föreslår social- och hälsovårdsutskottet att omnämmandet av befolkningens servicebehov i 2 mom. stryks och att formuleringen samordnas med 4 mom. på så sätt att landskapet i sina beslut om innehållet i och omfattningen av specialiteterna ska beakta vårdbehovet i fråga om sjukdomar som har en stor inverkan på befolkningens hälsa och så att tjänsterna svarar mot landskapsinvånarnas servicebehov.

Området för de konsultationer och mottagningstjänster som hör till direktvalstjänsterna ska enligt social- och hälsovårdsutskottets förslag fortfarande fastställas genom beslut av landskapet. Jämfört med propositionens förslag är landskapets prövningsrätt dock begränsad. Enligt grundlagsutskottet uppfyller den föreslagna bestämmelsen den på 124 § i grundlagen grundade förutsättningen att en offentlig förvaltningsuppgift kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Bestämmelsen är således inte problematisk med avseende på grundlagen.

I 55 § i valfrihetslagen föreslås bestämmelser om de skyldigheter en producent av direktvalstjänster har. Enligt 2 mom. i propositionens förslag ska en producent av direktvalstjänster meddela landskapet och sina kunder om väsentliga förändringar i tjänsteproduktionen minst två månader före ändringen och i fråga om smärre ändringar minst två veckor före ändringen. Närmare bestämmelser om vilka ändringar som ska betraktas som väsentliga ändringar i fråga om produktionen av tjänster får enligt samma moment utfärdas genom förordning av statsrådet. Den avgränsning som föreslås i propositionsmotiven saknas i propositionens lagförslag, liksom också en grundläggande bestämmelse om kravet på att ändringarna ska vara väsentliga. Grundlagsutskottet ansåg med hänsyn till 80 § i grundlagen att regleringen måste preciseras på denna punkt. Det var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 58).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att bestämmelsen kompletteras så att den mer exakt anger vad som är väsentliga förändringar. Väsentliga förändringar är de omständigheter som anges i den anmälan som avses i 45 § 2 mom. och de förändringar som gäller de frågor som avtalats utifrån 48 §. Utskottet föreslår också att bestämmelsen preciseras med att andra ändringar som påverkar tjänsterna ska meddelas minst två veckor i förväg.

Förslaget till 55 § i social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast uppfyller enligt grundlagsutskottet till denna del kraven i 80 § i grundlagen, och bestämmelserna påverkar således inte lagstiftningsordningen för lagförslaget.

Kundsedel och personlig budget

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

Den centrala faktorn vid bestämmandet av värdet för kundsedeln var enligt grundlagsutskottets uppfattning att kunden mot kundsedeln ska få den tjänst för vilken sedeln beviljats och som kunden har rätt att få. Utskottet ansåg att bestämmelserna om sedelns värde måste preciseras utifrån denna omständighet, som framgår också av motiven till bestämmelsen. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 31).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att bestämmelsen om fastställande av kundsedelns värde i 24 § 6 mom. preciseras så att propositionens motiv till bestämmandet av kundsedelns värde tas in i bestämmelsen. Kundsedelns värde ska enligt 24 § 6 mom. vara sådant att kunden har en faktisk möjlighet att, på det sätt som lagstiftningen kräver, mot sedeln få den tjänst som kundsedeln är avsedd för. Kundsedelns värde får dock inte överstiga kostnaderna för affärsverkets egen produktion, om det för detta inte finns något särskilt skäl som beror på den tjänst som kunden behöver.

Den av social- och hälsovårdsutskottet föreslagna regleringen är till denna del inte problematisk med avseende på grundlagen.

Grundlagsutskottet fäste också uppmärksamhet vid det som i 24 § 4 mom. föreskrivs om de tjänster för vilka landskapet får ta i bruk kundsedlar. Grundlagsutskottet ansåg att social- och hälsovårdsutskottet måste granska regleringens omfattning och ändamålsenlighet i fråga om dessa tjänster.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår inga ändringar i 24 § 4 mom. I synnerhet bestämmelsen om att landskapet kan införa kundsedlar inom alla social- och hälsovårdstjänster som är jämförbara med de tjänster som uttryckligen nämns i momentet motiveras med att avsikten med förslaget är att främja tillgången till tjänster, fullföljandet av de lagfästa tidsfristerna, tjänsternas tillgänglighet och valmöjligheterna. Grundlagsutskottet anser att det, trots social- och hälsovårds-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

utskottets motivering, fortfarande finns anledning att granska regleringens omfattning och ändamålsenlighet.

I 28 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om tjänster som produceras enligt en personlig budget. Med den personliga budgeten betalas, enligt 28 § 1 mom. i propositionens lagförslag, andra social- och hälsovårdstjänster än sådana som hör till direktvalstjänsterna. Med en personlig budget är det dock inte möjligt att få tjänster som produceras av ett affärsverk. Propositionens bestämmelser om tjänster som produceras enligt en personlig budget var enligt grundlagsutskottet alltför löst formulerade med tanke på kravet i 124 § i grundlagen om reglering i lag. Utskottet ansåg att bestämmelserna om vilka tjänster som omfattas av personlig budget måste preciseras. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 31).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att det i 28 § 1 mom. i valfrihetslagen föreskrivs att det med den personliga budgeten betalas social- och hälsovårdstjänster, med undantag av direktvalstjänster, som avses i 14 § 1 mom. 3—7, 9—12, 13 a och 14 punkten i socialvårdslagen (1301/2014), 27 d och e § i socialvårdslagen (710/1982), 8 § i lagen om service och stöd på grund av handikapp, 2 § 3, 4, 6 och 10 punkten i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och 29 § i hälso- och sjukvårdslagen.

Social- och hälsovårdsutskottets förslag uppfyller i princip grundlagsutskottets krav på en precisering av bestämmelserna om tillämpningsområdet för den personliga budgeten. Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid hänvisningarna till 14 § 1 mom. 14 punkten i socialvårdslagen och 2 § 10 punkten i specialomsorgslagen. I båda de bestämmelserna definieras den tjänst som avses mycket vagt ("annan socialservice som är nödvändig för klientens välfärd och som tillgodoser de behov som avses i 11 §", "annan motsvarande för förverkligandet av specialomsorgerna nödig verksamhet"), vilket inte harmonierar med kravet på bestämmelser genom lag eller med stöd av lag i 124 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna måste ytterligare förtydligas. Det kan göras exempelvis genom strykning av de två hänvisningarna i 28 § 1 mom. eller genom specificering av de tjänster som avses i de bestämmelser till vilka momentet hänvisar.

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

Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelserna om den personliga budgetens storlek var öppna och därför problematiska med hänsyn till 19 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelsen måste nödvändigtvis preciseras med ett omnämnande av att den personliga budgeten ska täcka de tjänster som tillkommer kunden med stöd av lag och med stöd av bedömningen av servicebehovet. Det var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 31).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Social- och hälsovårdsutskottet förslår att 30 § 3 mom. i valfrihetslagen ändras så att storleken på den personliga budgeten bestäms på så sätt att kunden i enlighet med de lagstadgade kraven och beslutet om personlig budget kan få de tjänster som är avsedda att betalas med den personliga budgeten. Den personliga budgetens storlek får dock inte överstiga kostnaderna för affärsverkets egen produktion, om det för detta inte finns något särskilt skäl som beror på den tjänst som kunden behöver.

Grundlagsutskottet anser att uttrycket "kan få" är ägnat att leda till oklarhet angående bestämmelsens förpliktande karaktär. Det står enligt utskottet klart att kunden, i enlighet med de lagstadgade kraven och beslutet om personlig budget, ska få de tjänster som är avsedda att betalas med den personliga budgeten. Tolkad på så sätt är bestämmelsen inte problematisk med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen.

I 41 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om språket för de tjänster som produceras mot kundsedel eller enligt en personlig budget. Enligt grundlagsutskottet var regleringen i lagens 41 § inte problemfri med avseende på den skyldighet som i 17 § 2 mom. i grundlagen påförts det allmänna att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällseliga behov enligt lika grunder. Utskottet menade att bestämmelserna om landskapets skyldighet att främja fullgörandet av kundernas språkliga rättigheter var behövliga. Bestämmelsen var dock problematiskt öppen, och av skäl som anknyter till 17 § i grundlagen ansåg utskottet att uttrycket "så långt möjligt" måste strykas i bestämmelsen eller bestämmelsens förpliktande karaktär stärkas på något annat sätt. Det var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 34—35).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 41 § ändras så att landskapet enligt 1 mom. ska se till att tjänster som tillhandahålls mot kundsedel och enligt en personlig budget finns tillgängliga inom landskapet på landskapets språk, så att kundens valfrihet förverkligas i fråga om dessa tjänster. Skyldigheten att sörja för detta är enligt motiven i betänkandeutkastet inte beroende av landskapets möjligheter, utan landskapet avkrävs konkreta åtgärder för att fullgöra sin skyldighet. Om det trots de metoder som landskapet tillämpar inte finns någon tjänsteproducent som producerar tjänster på kundens språk att välja, ska landskapets affärsverk svara för att tjänsten tillhandahålls kunden på något annat sätt.

Den av social- och hälsovårdsutskottet föreslagna regleringen är till denna del inte problematisk med avseende på 17 § i grundlagen.

Underleverantörer

I 54 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om produktionen av direktvalstjänster.

Vid bedömningen av det förslag till valfrihetslag som lämnades 2017 fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid att subdelegeringen av tjänster gällde en tämligen stor mängd uppgifter. Utskottet ansåg att bestämmelserna till denna del måste avgränsas och preciseras så att de gäller den faktiska, kompletterande serviceverksamheten (GrUU 26/2017 rd, s. 57). När utskottet tidigare har analyserat möjligheten att subdelegera uppgifter har det också fäst vikt vid om uppgiften är av teknisk art, hur omfattande myndighetstillsynen är och vilka kvalitetskrav och andra krav som

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

ställs på underleverantören (GrUU 6/2013 rd, s. 4). Enligt utskottets uppfattning går de nu föreslagna bestämmelserna inte ut på att subdelegera tekniska uppgifter, utan uppgifterna har anknytning till fullföljandet av rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 26/2017 rd, s. 57).

I sitt utlåtande GrUU 15/2018 rd bedömde utskottet ett förslag enligt vilken en producent av direktvalstjänster kan producera tjänsterna själv eller skaffa tjänster hos andra tjänsteproducenter. I den bestämmelse som då bedömdes hade de tjänster som omfattas av subdelegering delvis avgränsats på behörigt sätt. Utskottet ansåg dock att bestämmelserna var vaga och därför problematiska med tanke på 124 § i grundlagen. Underleveranser kunde enligt bestämmelsen i princip utnyttjas för alla direktvalstjänster som avses i 18 §. Grundlagsutskottet konstaterade att det av propositionsmotiven framgår att en producent av direktvalstjänster kan skaffa tjänster som kompletterar den egna verksamheten (GrUU 15/2018 rd, s. 32).

Grundlagsutskottet ansåg att social- och hälsovårdsutskottet måste precisera bestämmelserna enligt det som sägs i motiven eller i lagen definiera grunderna för när en producent av direktvalstjänster kan skaffa tjänster hos en annan tjänsteproducent. En sådan precisering var en förutsättning för att förslaget till valfrihetslag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 32).

I social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast preciseras 54 § med ett omnämnande av att producenter av direktvalstjänster kan skaffa social- och hälso-tjänster som kompletterar den egna verksamheten av andra tjänsteproducenter. Bedömningen av servicebehovet och upprättandet av en kundplan eller andra hälsovårdsplaner om vilka det föreskrivs särskilt får emellertid inte skaffas från en annan tjänsteproducent.

Grundlagsutskottet anser att möjligheten att skaffa tjänster genom underleveranser fortsatt är tämligen öppen, trots preciseringen av bestämmelsen. I den föreslagna formen ingår inga som helst kvantitativa begränsningar för subdelegering av tjänster. Omfattningen av de subdelegerade uppgifterna kan alltså fortsatt vara avsevärd. Avgränsningen att de tjänster som skaffas av andra ska komplettera den egna verksamheten begränsar till den här delen inte tillräckligt området för subdelegeringen. Eftersom det inte är fråga om att subdelegera tekniska uppgifter, utan uppgifterna har anknytning till fullföljandet av rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, anser grundlagsutskottet att möjligheten till subdelegering måste begränsas också kvantitativt i 54 § i valfrihetslagen.

Ordalydelsen i 54 § i propositionens förslag till valfrihetslag gällde endast produktionen av direktvalstjänster genom underleverans. Vissa andra paragrafer i lagförslaget (47 och 81 §) antydde dock att också kundsedelstjänster och tjänster enligt personlig budget kan produceras genom underleverans. Grundlagsutskottet ansåg att det i lagen skulle föreskrivas om detta, i det fall att avsikten var att också kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget ska kunna produceras som underleverans. Bestämmelserna måste beakta samma begränsningar för innehållet i och omfattningen av tjänsterna som gäller för direktvalstjänster som produceras genom underleverans. Lagen måste också ha adekvata bestämmelser om tjänsteansvar. Dessa preciseringar var en förutsättning för att förslaget till valfrihetslag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 15/2018 rd, s. 33).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 54 § 1 mom. preciseras så sätt att bestämmelserna om underleveranser också gäller tjänster som tillhandahålls mot kundsedel och enligt personlig budget. I paragrafens 2 mom. föreslås en bestämmelse enligt vilken den som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget är skyldig att se till att en underleverantör uppfyller villkoren i 38, 41 och 42 § och svarar för de tjänster som en underleverantör tillhandahåller en enskild kund.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår vidare att 42 § ändras på så sätt att också underleverantörer måste uppfylla de villkor som landskapet ställer. Enligt social- och hälsovårdsutskottets förslag ska tjänsteproducenten svara för att underleverantörerna uppfyller bland annat verksamhetsförutsättningarna i fråga om användning av de riksomfattande informationstjänsterna, språkliga rättigheter och villkor som ställs av landskapet. Också den som tillhandahåller tjänster mot kundsedel och enligt personlig budget svarar för att underleverantören tillhandahåller kunden lämplig service.

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 75 § kompletteras med en bestämmelse om att tjänsteansvaret också gäller underleverantörer till tjänsteproducenter som tillhandahåller tjänster mot kundsedel och enligt personlig budget. Underleverantörerna ska vara införda i det register som avses i 10 § i tjänsteproducentlagen. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår vidare att 81 § om landskapets tillsynsansvar kompletteras så att den entydigt omfattar också tillsyn över de underleverantörer som tjänsteproducenterna anlitar. Dessa kompletteringar föreslås ingå i paragrafens 1—4 mom.

Den av social- och hälsovårdsutskottet föreslagna regleringen är till denna del inte problematisk med avseende på grundlagen.

Dataskydd

Utgångspunkter för bedömningen

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

Den mångproducentmodell som föreslagits som produktionssätt för social- och hälsovården förutsätter att ett stort antal aktörer inom social- och hälsovården har tillgång till känsliga personuppgifter om kunderna. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om förslaget till valfrihetslag att den behandling av personuppgifter som ingick i den föreslagna mångproducentmodellen i många avseende var problematisk med tanke på skyddet för privat livet i 10 § i grundlagen och att den stod i konflikt med vissa krav i EU:s allmänna dataskyddsförordning (GrUU 15/2018 rd, s. 35—45).

Grundlagsutskottet ansåg att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets anmärkningar om behandlingen av känsliga personuppgifter kompletteras och de

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

konstitutionella anmärkningar om bestämmelserna om behandling av personuppgifter i 60, 65, 76, 77, 79 och 80 § beaktas på behörigt sätt (GrUU 15/2018 rd, s. 35—45).

Grundlagsutskottet granskade i sitt utlåtande också profilering och automatiskt beslutsfattande (GrUU 15/2018 rd, s. 43—45). Det stod enligt grundlagsutskottet klart att det inte kan höra till lagstiftarens behörighet att föreskriva om detta i strid med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Utskottet ansåg att om den föreslagna regleringen visar sig strida mot dataskyddsförordningen, måste den strykas ur lagförslaget eller annars ändras så att den är förenlig med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Det var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet ansåg också att den sekundära användningen av uppgifterna hade definierats mycket allmänt i propositionen och att uppgifterna inte hade avgränsats i fråga om exempelvis det ursprungliga ändamålet, uppgifternas ursprung eller uppgifternas känsliga natur. Grundlagsutskottet menade att regleringen borde preciseras väsentligt. Det var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bestämmelserna om behandling av personuppgifter

Det finns i förslaget till valfrihetslag ett flertal bestämmelser som medger behandling av känsliga personuppgifter. I lagförslaget hänvisas i många sammanhang till hur känsliga eller konfidentiella uppgifter ska behandlas i det föreslagna social- och hälsovårdssystemet. I sitt utlåtande påpekade grundlagsutskottet att propositionen gav en oklar bild av vilket slag av personuppgiftsbehandling som den föreslagna mångproducentmodellen egentligen omfattar (GrUU 15/2018 rd, s. 36). Utskottet menade att det av de föreslagna bestämmelserna inte framgick hur det är tänkt att känsliga och konfidentiella personuppgifter ska överföras mellan olika aktörer samt mellan aktörerna och landskapet i den föreslagna mångproducentmodellen.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att det är motiverat att göra ett flertal ändringar i den föreslagna lagen utifrån grundlagsutskottets anmärkningar. Grundlagsutskottet anser att ändringar på det stora hela förbättrar skyddet av personuppgifter. Utskottet understryker dock fortsättningsvis, att regleringen måste tolkas och tillämpas utifrån de rättigheter som tryggas i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, i synnerhet skyddet för privatlivet (artikel 7) och skyddet av personuppgifter (artikel 8), och i ljuset av hur innehållet i dessa rättigheter framstår i EU-domstolens rättspraxis (se GrUU 14/2018 rd, s. 3).

Att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig och har företräde i frågor som gäller skyddet av personuppgifter undanröjer enligt grundlagsutskottet inte behovet av att, i synnerhet i den nu aktuella typen av sammanhang med nära koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, regleringen i sin helhet skapar tillräckliga förutsättningar för ett faktiskt skydd av känsliga personuppgifter. Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet i och för sig har beaktat anmärkningarna om 60, 76, 77, 79 och 80 § på behörigt sätt. Utskottet vill dock ännu fästa uppmärksamheten vid motiven till bestämmelserna. Regleringen är fortfarande tämligen oklar.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Enligt 76 § i förslaget till valfrihetslag är landskapet den registeransvarige när det gäller sådana klient- och patienthandlingar inom social- och hälsovården som uppkommer i verksamhet som omfattas landskapets organiseringsansvar. Bestämmelser om dessa klient- och patientuppgifter och om behandlingen av dem finns i klientlagen, patientlagen, lagen om klienthandlingar inom socialvården, kunduppgiftslagen, offentlighetslagen och dataskyddslagen. Grundlagsutskottet har påpekat att lagstiftningen om behandling av personuppgifter är tungrodd och komplicerad (se t.ex. GrUU 2/2018 rd, s. 4—8, GrUU 49/2017 rd, s. 4, GrUU 31/2017 rd, s. 4, och GrUU 71/2014 rd, s. 3), och att även lagstiftningen om behandling av känsliga personuppgifter bör vara så tydlig och begriplig som möjligt (GrUU 14/2018 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet menar att det komplex som den tillämpliga lagstiftningen utgör inte kan anses vara klart och begripligt, även om utskottet i och för sig inte har något att anmärka på principen att det också i fortsättningen föreskrivs om klient- och patienthandlingar och behandlingen av dem i klientlagen, patientlagen, lagen om klienthandlingar inom socialvården, kunduppgiftslagen och offentlighetslagen (GrUU 15/2018 rd, s. 39). Förhållandet mellan de bestämmelser som ska tillämpas är delvis överlappande och delvis avskiljande. Det är svårt och tidsödande att utifrån de bestämmelser som ingår i lagförslaget få klarhet i den föreslagna regleringens innehåll och exakta tillämpningsområde. Med tanke på lagligheten i behandlingen av personuppgifter kan det bli problematiskt att identifiera vilka bestämmelser som ska iakttas i synnerhet i den praktiska verksamheten (se även GrUU 51/2018 rd, s. 5—6). Social- och hälsovårdsutskottet bör utreda hur regleringens tillämpningsområde kan förtydligas, i synnerhet i förhållande till de nämnda speciallagarna.

Behandling av känsliga personuppgifter

Enligt grundlagsutskottets måste det finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Bestämmelser om behandling av personuppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 15/2018 rd, s. 40).

Enligt social- och hälsovårdsutskottets förslag till 5 § 2 mom. i valfrihetslagen ska kundplanen innehålla ett sammandrag av de social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls kunden, de särskilt föreskrivna planer för social- och hälsovård som utarbetats för kunden och de uppgifter om tjänsteproduktionen som är nödvändiga för genomförandet av tjänsterna. Sammandraget i kundplanen får dock innehålla sekretessbelagda personuppgifter bara i den mån det är nödvändigt med avseende på syftet med kundplanen.

Enligt 76 § 1 mom. i förslaget till valfrihetslag ska tjänsteproducenten lagra kundplanen i kundplansregistret med hjälp av de riksomfattande informationshanteringstjänsterna (Kanta-tjänsterna). I fråga om kunder som i stor utsträckning behöver samordnade tjänster föreskriver 2 mom. att kundplanen och de anknyttande planerna för social- och hälsovård och patient- och klientuppgifterna ska lagras i ett särskilt kundplansregister med hjälp av de riksomfattande informationshanteringstjänsterna.

Grundlagsutskottet har i sin ovan relaterade praxis framhållit kravet på nödvändighet vid behandlingen av känsliga uppgifter (se t.ex. GrUU 50/2018 rd, GrUU 48/2018 rd ja GrUU 15/2018 rd, s.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

40) och de hot som behandlingen innebär. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (GrUU 15/2018 rd, s. 37, GrUU 13/2016 rd, GrUU 14/2009 rd, s. 3). Grundlagsutskottet anser att nödvändighetskravet i samband med behandling av känsliga personuppgifter betyder att också behandlingen av kundplaner som innehåller känsliga uppgifter måste vara nödvändigt.

Utskottet har fäst uppmärksamhet vid att en bedömning av nödvändigheten är möjlig endast om propositionen tillräckligt ingående specificerar skälen till att behandling av personuppgifter anses nödvändigt (se t.ex. GrUU 48/2018 rd, s. 5). Det räcker enligt utskottet inte med att i form av en slutledning konstatera att de föreslagna bestämmelserna på lagnivå är exakta och klart avgränsade samt godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet och att de föreslagna ändringarna står i proportion till ändamålet samt att målsättningen inte kan nås genom mindre ingrepp i rättigheterna, om det i motiven till lagstiftningsordning inte på något vis preciseras på vilka grunder de nya befogenheterna att behandla personuppgifter kan anses vara proportionerliga och bygga på skäl som är godtagbara ur konstitutionell synvinkel (GrUU 38/2016 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att en sådan brist i motiven till ett lagförslag i extremfall kan leda till att lagförslaget bedöms strida mot grundlagen till den del det inte motiverats på behörigt sätt (GrUU 38/2016 rd, s. 3, GrUU 9/2016 rd, s. 6 och GrUU 19/1998 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet anser att det i betänkandeutkastet inte framförs tillräcklig motiv till att känsliga uppgifter i en kundplan som inte är juridiskt bindande behandlas i så omfattande utsträckning utan personens samtycke. Det är inte tillräckligt att behandlingen av känsliga uppgifter delvis är kopplad till att det görs en bedömning av nödvändigheten när bestämmelserna tillämpas. Social- och hälsovårdsutskottet måste därför bedöma om det finns sådana till nödvändighetskravet kopplade godtagbara grunder för denna behandling som inte återges i betänkandeutkastet. Om inga sådana grunder finns, kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. En förutsättning för vanlig lagstiftningsordning är då att de föreslagna bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter i kundplanen stryks.

I 5 § 2 mom. i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om de uppgifter som får finnas i kundplanen och om syftet med behandlingen av uppgifterna. I betänkandeutkastet sägs att tanken med detta är att minimera behandlingen av personuppgifter. Grundlagsutskottet har i sin praxis på det sätt som sägs ovan förutsatt att det finns detaljerad, omfattande reglering på lagnivå om syftena med registrering av känsliga uppgifter och om innehållet i uppgifterna och för vilka ändamål uppgifterna får användas. I bestämmelsen hänvisas visserligen på behörigt sätt till en nödvändighet med avseende på syftet med kundplanen, men bestämmelsen är inte tillräckligt exakt. Grundlagsutskottet menade att regleringen om kundplanens uppgiftsinnehåll bör preciseras väsentligt. En sådan precisering är ett villkor för att förslaget till valfrihetslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet noterar dessutom att det i betänkandeutkastet sägs att den elektroniskt upprättade kundplanen kan behandlas av olika producenter via Kanta-tjänsterna, det elektroniska patientdataarkiv som drivs av Folkpensionsanstalten. Genomförandet av Kanta-tjänsterna grundar sig på lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården, som inte har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Utskottet har för utlåtande fått en proposition

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

med förslag till en ny lag om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården (RP 300/2018 rd). I propositionen föreslås också ändringar i vissa andra lagar och upphävande av den gällande lagen.

Utskottet underströk vid bedömningen av patientregister enligt lagen om hälso- och sjukvård att det i fråga om register som innehåller känsliga uppgifter, exempelvis patientregister, är extra viktigt att informationssäkerheten fungerar och förhindrar missbruk och finns tillgänglig genast när registret börjar användas (GrUU 41/2010 rd, s. 3/I). Också social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast hänvisar till att dataskyddsförordningens artikel 9.2 h (behandling eller omsorg inom hälso- och sjukvården) om särskilda kategorier av personuppgifter förutsätter att det i denna typ av situationer ska vidtas sådana skyddsåtgärder som avses i förordningens artikel 9.3.

I betänkandeutkastet hänvisar social- och hälsovårdsutskottet till att det enligt en utredning från social- och hälsovårdsministeriet tillåts åtkomst till de planer som föreskrivs i speciallagstiftningen om social- och hälsovården endast på det sätt som den lagstiftningen tillskriver producenten eller arbetstagaren rätt att se de här andra planerna eller klient- och patientuppgifterna. Dessutom ska de yrkesutbildade personerna iaktta sekretessbestämmelserna och de får inte behandla sådana uppgifter som de enligt lagstiftningen inte har rätt att behandla, trots att de konkret skulle ha datateknisk åtkomst till dem. Behandlingen av uppgifter ska övervakas med hjälp av logguppgifter. Arbetstagarna har enligt betänkandeutkastet också straffrättsligt ansvar om de olagligen söker fram uppgifter som de inte har rätt att se.

Grundlagsutskottet har som ovan återgivits understrukit de allvarliga risker som behandling av känsliga uppgifter kan vara förknippad med, och ansett att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet. Utskottet har också betonat att skyddet för uppgifter från obehörig användning inte uteslutande kan baseras på det tjänsteansvar som gäller för den personuppgiftsansvarige eller den som hanterar uppgifterna eller på något annat påföljdssystem (GrUU 51/2018 rd, s. 5, GrUU 52/2018 rd, s. 4). Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar i betänkandeutkastet till det senare lämnade förslaget till lag om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården (RP 300/2018 rd), som föreslås få bestämmelser om fullmakt för användning.

I 14 § i lagförslag 1 i den propositionen finns bestämmelser om åtkomsträttigheter till kunduppgifter. Behandlingen av kunduppgifter ska grunda sig på en vårdrelation eller ett samband som har säkerställts datatekniskt. Enligt paragrafen ska tjänstetillhandahållaren bestämma vilken rätt yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården och andra personer som behandlar kunduppgifter har att använda sådana uppgifter. Åtkomsträttigheter får beviljas enbart till de nödvändiga kunduppgifter som varje enskild yrkesutbildad person eller annan person som behandlar sådana uppgifter behöver i sina arbetsuppgifter. Några motsvarande bestämmelser om bestämmande av åtkomsträtt till kunduppgifter inom hälso- och sjukvården finns inte i den gällande lagen.

Grundlagsutskottet anser att valfrihetslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om en grundläggande bestämmelse om åtkomsträttigheter införs i lagen, såvida inte bestämmelserna om åtkomsträttigheter i propositionen med förslag till lag om elektronisk behandling av

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

kunduppgifter inom social- och hälsovården genom grundlagsutskottets medverkan under riksdagsbehandlingen har antagits och träder i kraft senast när valfrihetslagen börjar tillämpas.

Profilering

I 65 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs om fasta ersättningar till producenter av direktvalstjänster. Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelserna i 65 § var tämligen oklara, och uppmärksammade att om avsikten är att det för varje kund som är registrerad hos en producent av valfrihetstjänster ska betalas den individuella ersättning vars storlek bygger på de egenskaper som nämns i 65 § 3 mom. och på viktcoefficiënterna för dessa, grundar sig bestämmelsen på att fysiska personers egenskaper bedöms med hjälp av personuppgifter. Bestämmelsen innebär sådan profilering som avses i artikel 4 i dataskyddsförordningen. Med profilering avses i dataskyddsförordningen varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga egenskaper som bland annat anknyter till den fysiska personens hälsa.

Enligt huvudregeln i artikel 22 i dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Denna huvudregel ska enligt artikel 22.2 b i förordningen dock inte tillämpas om ett beslut som annars innebär profilering tillåts enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen.

Sådana beslut får enligt artikel 22.4 dock inte grunda sig på de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 och kan jämföras med känsliga uppgifter, såvida inte artikel 9.2 a eller g gäller och lämpliga åtgärder som ska skydda den registrerades berättigade intressen har vidtagits. Artikel 9.2 a i dataskyddsförordningen gäller samtycke av den registrerade och blir inte tillämplig, eftersom bestämmelsen i 65 § i valfrihetslagen inte grundar sig på samtycke. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 15/2018 rd s. 44) att det utifrån utredning till utskottet och i ljuset av bestämmelserna i förordningen föreföll uppenbart att inte heller artikel 9.2. g torde vara tillämplig på den föreslagna behandlingen av uppgifter.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar i sitt betänkandeutkast att led h i artikel 9.2 är det led på vilket beräkningen av fasta ersättningar kan grundas. Bestämningen av storleken på den fasta ersättningen till producenter av direktvalstjänster går enligt social- och hälsovårdsutskottet uttryckligen ut på förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg och av deras system, så som avses i led h. Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar också att eftersom bestämningen av fast ersättning bygger på led h innebär det att automatiserade beslut inte får fattas i fråga om särskilda kategorier av personuppgifter. Det väsentliga är enligt social- och hälsovårdsutskottet alltså att avgöra om bestämningen av grunderna för fast ersättning utgör automatiserat beslutsfattande enligt förordningen. Grundlagsutskottet är av samma uppfattning.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att eftersom kriterierna för de fasta ersättningarna fastställs genom förordning av statsrådet har ingen person enligt utskottets åsikt någon självständig beslu-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

tanderätt, utan kriterierna ska automatiskt tillämpas på individer. Det är således frågan om automatiserat beslutsfattande

Enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne, och om behandling av uppgifter på grundval av artikel 9.2 h inte ger möjlighet att med stöd av artikel 22.2 avvika från förbudet ens genom behörigen stiftad nationell lagstiftning. Enligt social- och hälsovårdsutskottets åsikt bör det därför bedömas om den föreslagna kundspecifika fasta ersättningen kan leda till att storleken på den ersättning som betalas för kunden kan påverka tillgången till eller tillhandahållandet av tjänster.

Frågan är enligt social- och hälsovårdsutskottet med andra ord om ersättningsbeloppet i praktiken påverkar till exempel det faktum att en kund inte godkänns som kund inom direktvalstjänster, eller att kunden faktiskt tillhandahålls tjänster eller ordineras undersökningar på olika sätt beroende på hur stor den fasta ersättningen är, eller att man överhuvudtaget försöker påverka kundens val av producent genom att bemöta honom eller henne som icke önskvärd kund om ersättningsbeloppet är ofördelaktigt för tjänsteproducenten. Om det kan förekomma konsekvenser av denna typ gällande tillträdet eller tillgången till tjänster, har förfarandet enligt social- och hälsovårdsutskottets åsikt rättsliga följder för den registrerade eller påverkar honom eller henne på liknande sätt i betydande grad så som avses i artikel 22. De eventuella följderna påverkas enligt social- och hälsovårdsutskottet bland annat av om producenterna av direktvalstjänster antingen direkt eller indirekt får veta hur stor den fasta ersättningen för de enskilda kunderna är.

I fråga om godkännandet av kunder hänvisar betänkandeutkastet till att kundernas rätt till social- och hälso- och tjänsters innehåll i fortsättningen bestäms utifrån bestämmelserna i såväl valfrihetslagen som den gällande speciallagstiftningen. Med stöd av 17 § i den föreslagna valfrihetslagen har kunden rätt att välja vilken producent av direktvalstjänster inom social- och hälsovård och vilken social- och hälsocentral samt vilken producent av direktvalstjänster inom mun- och tandvård och vilken mun- och tandvårdsenhet som han eller hon vill använda. Tjänsteproducenten ges i lagförslaget inte rätt att välja kunder och inte heller rätt att begränsa antalet kunder. Således ger lagförslaget enligt social- och hälsovårdsutskottet inte producenten rätt att välja kunder exempelvis utifrån det faktum att den fasta ersättningen för kunden är välkommen med avseende på producentens affärsekonomiska resultat.

Social- och hälsovårdsutskottet anser i betänkandeutkastet att beslut om storleken på den fasta ersättningen inte har några rättsverkningar eller andra betydande konsekvenser för individen. För att ytterligare säkerställa detta föreslår social- och hälsovårdsutskottet med anledning av grundlagsutskottets utlåtande att 74 § 2 mom. kompletteras med en bestämmelse om att utbetalningen av fasta ersättningar till producenter av direktvalstjänster ska utföras som en enda helhet och att landskapet och producenten inte har rätt att få information om de kundspecifika viktcoefficienterna. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om förslaget till valfrihetslag att en sådan reglering är en möjlighet att minska den i en utredning från statsrådet nämnda risken för att tjänsteproducentens kunder i verkligheten exempelvis ordineras undersökning på olika sätt beroende på hur mycket de tillför producenten i kapitationsersättning.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Betänkandeutkastet hänvisar dock också till att det enligt utredning till social- och hälsovårdsutskottet trots bestämmelserna finns risk för att kunder diskrimineras när den kundspecifika fasta ersättningen bestäms, eftersom de allmänna grunderna för den fasta ersättningen är kända på lagnivå. De kunduppgifter som används som grund för ersättningen lämnas in till Folkpensionsanstalten i huvudsak av tjänsteproducenterna, som också får anknytande information dels utifrån kundförhållandet i form av patientuppgifter inom vårdrelationen, dels från affärsverket i större utsträckning via exempelvis kundplanen och andra producenters kunduppgifter. Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att även om producenterna inte heltäckande har tillgång till alla uppgifter kommer de oberoende av hur ersättningen betalas att kunna göra en bedömning av den kundspecifika ersättningen. När de samlade finansiella resurserna betalas till tjänsteproducenten utan specifikation per kund kommer det i praktiken alltså sannolikt inte att frånta producenterna möjligheten att uppskatta vilken summa de får för varje enskild kund. Trots dessa farhågor förutsätter social- och hälsovårdsutskottet dock endast att det noggrant följs upp hur lagstiftningen fungerar och vilken betydelse den har för både kundens och tjänsteproducentens rättssäkerhet och att lagstiftningen ändras om det behövs.

Grundlagsutskottet ansåg enligt ovan att risken för att tjänsteproducentens kunder i verkligheten exempelvis ordinerar undersökning på olika sätt beroende på hur mycket de tillför producenten i kapitationsersättning var relevant med avseende på lagstiftningsordningen (GrUU 15/2018 rd, s. 45). Grundlagsutskottet har också betonat att skyddet för att uppgifter inte används obehörigt inte uteslutande kan baseras på det tjänsteansvar som gäller för den personuppgiftsansvarige eller den som hanterar uppgifterna eller på något annat påföljdssystem (GrUU 51/2018 rd, s. 5, GrUU 52/2018 rd, s. 4). Det står enligt grundlagsutskottet klart att frågan om huruvida bestämmelserna om kapitationsersättning är grundlagsenliga inte heller kan anses vara beroende av om tjänsteproducenten omfattas av dataskyddsförordningens bestämmelser om påföljder.

Grundlagsutskottet anser att de risker som social- och hälsovårdsutskottet lyft fram också efter kompletteringen visar att bestämmelserna om kapitationsersättning kan ha rättsverkningar för de registrerade eller åtminstone ha andra motsvarande betydande konsekvenser för den registrerade. Bestämmelserna har därför inte anpassats tillräckligt till regleringen i dataskyddsförordningen. Den uppföljning av lagstiftningens konsekvenser som social- och hälsovårdsutskottet nämner kan inte anses vara tillräcklig. Därför måste 65 § i förslaget till valfrihetslag ändras så att den är förenlig med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Det är en förutsättning för att förslaget till valfrihetslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan regleringen i det här avseendet förbättras exempelvis genom ett krav på en uppgiftspecifik avskiljning av tjänsteproducentens dataförvaltning genom lagfästa brandväggsarrangemang och genom att begränsa tjänsteproducentens rätt att få uppgifter.

Ändamålsbegränsning

Grundlagsutskottet noterade i sitt utlåtande om förslaget till valfrihetslag (GrUU 15/2018 rd, s. 45) att Institutet för hälsa och välfärd enligt 65 § 5 mom. har rätt att trots sekretessbestämmelserna använda de uppgifter som det har fått för fullgörande av sina övriga lagstadgade uppdrag, när uppgifterna är nödvändiga för att fastställa viktcoefficiënterna. Vid bedömningen av denna typ av sekundär användning har grundlagsutskottet framhållit kravet på ändamålsbegränsning vid behandlingen av känsliga uppgifter. När det gäller till exempel omfattande register med biometriska

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

kännetecken har det enligt grundlagsutskottet funnits orsak att förhålla sig negativt till att uppgifterna används för ändamål som ligger utanför det syfte som de egentligen samlats in och registrerats för (se t.ex. GrUU 14/2009 rd, s. 4). I de fallen har bara exakt avgränsade och mycket små undantag kunnat göras från ändamålsbegränsningen. Bestämmelserna får inte leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga ändamålet eller ens ett viktigt ändamål (GrUU 1/2018 rd, GrUU 14/2017 rd). Den sekundära användningen av uppgifterna har i propositionen definierats mycket allmänt, och uppgifterna har inte avgränsats i fråga om exempelvis det ursprungliga ändamålet, uppgifternas ursprung eller uppgifternas känsliga natur. Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelserna om patientregistret måste kompletteras i detta avseende för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Social- och hälsovårdsutskottet instämmer med grundlagsutskottet i att de föreslagna bestämmelserna i 65 § inte till alla delar är tillräckligt tydliga och att det inte sägs ut vilka de nödvändiga personuppgifterna är vid fastställande av de faktorer som ligger till grund för beräkningen av den fasta ersättningen till tjänsteproducenterna. Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår social- och hälsovårdsutskottet att institutets rätt till information stryks i paragrafen. När den pågående forskningen har slutförts och behovsfaktorerna med tillhörande viktcoefficienter har fastställts kan koefficienterna enligt social- och hälsovårdsutskottet ses över utifrån vetenskapliga forskningsdata om det behövs senare. I den här uppgiften kommer Institutet för hälsa och välfärd alltså att behöva forskningstillstånd som ska sökas separat. Till den del det behövs sekretessbelagda uppgifter i forskning av den här typen måste institutet få de tillstånd som gällande lagstiftning kräver för att samla in och behandla materialet. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot att bestämmelsen stryks.

Grundlagsutskottet ifrågasätter likväl i viss mån om den lagfästa uppgift som nu anvisas Institutet för hälsa och välfärd kan anses utgöra sådan vetenskaplig forskning som avses i motiven. Grundlagsutskottet tar på denna punkt inte ställning till tillämpningen av den gällande lagstiftningen, men ser det som nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet omsorgsfullt bedömer de kriterier som i offentlighets- och dataskyddslagstiftningen ställs upp för vetenskaplig forskning. Grundlagsutskottet ser det inte som motiverat att införa bestämmelser där det allmännas i och för sig godtagbara intresse att få tillgång till information tillgodoses inom ramen för den vetenskapliga forskningens rörelseutrymme, vilket också i ett konstitutionellt perspektiv är betydande, om det inte är frågan om sådan vetenskaplig forskning som den anknyttande friheten för vetenskapen som tryggas i 16 § 3 mom. i grundlagen förutsätter. Till friheten för vetenskapen hör bland annat att utövaren har rätt att välja forskningsobjekt och forskningsmetoder, och att inriktningen av forskningen primärt bestäms genom vetenskapskritik från den vetenskapliga gemenskapen (RP 309/1993 rd, s. 68—69).

I 74 § i lagförslaget finns bestämmelser om Folkpensionsanstaltens skyldighet att sköta administrationen av den riksomfattande betalningsrörelsen med anknytning till ersättningar för direktvalstjänster samt att beräkna de fasta ersättningarna enligt 65 §. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 74 § preciseras och kompletteras. Grundlagsutskottet anser att ändringarna är motiverade i konstitutionellt hänseende.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Grundlagsutskottet fäste också uppmärksamhet vid 80 § 1 mom. i förslaget till valfrihetslag. Enligt bestämmelsen har Folkpensionsanstalten rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt av landskapen och tjänsteproducenterna och av statliga myndigheter få de uppgifter som behövs för att administrera de utbetalningar som avses i 74 § och beräkna den fasta ersättning som avses i 65 §. Rätten gäller även klient- och patientuppgifter i de riksomfattande informationssystemtjänster som avses i 14 § i kunduppgiftslagen. Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna regleringen i 17 § på grund av grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och personuppgifter måste preciseras så att den följer grundlagsutskottets praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess. Det var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår social- och hälsovårdsutskottet att 80 § preciseras på så sätt att där specificeras de uppgifter som Folkpensionsanstalten trots sekretessbestämmelserna har rätt att få. Dessutom preciseras det vilka myndigheter som ska vara skyldiga att lämna ut uppgifterna. Grundlagsutskottet anser att preciseringen och kompletteringen är motiverade i konstitutionellt hänseende.

Grundlagsutskottet uppmärksammar dock att Folkpensionsanstaltens rätt till information enligt 80 § 3 mom. enligt utredning till social- och hälsovårdsutskottet måste utvidgas för att anstalten ska ha tillgång till uppgifter om alla behovsfaktorer som ska användas för beräkning av den fasta ersättningen. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att Folkpensionsanstalten ska ha rätt att trots sekretessbestämmelserna använda uppgifter om specialersättning för läkemedel och läkemedel som ersatts ur sjukförsäkringen samt annan information som den fått för skötseln av andra lagfästa uppgifter och som gäller kundernas utbildningsnivå, diagnoser, servicebehov, funktionsförmåga, sysselsättning och andra uppgifter om socioekonomisk ställning.

Social- och hälsovårdsutskottet motiverar utvidgningen med att de internationella undersökningsresultaten av effekterna av de olika faktorerna talar för att en så bred uppsättning bakgrundsfaktorer som möjligt ska vägas in när den fasta ersättningen bestäms. Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar enbart till den inkomna utredningen, enligt vilken de nödvändiga uppgifterna för att fastställa viktcoefficienterna är kostnaderna för användning av tjänsterna, personernas ålder, kön, sjukfrekvens utifrån diagnoserna, socioekonomisk ställning som bygger på inkomster, utbildning, civilstånd, storlek på hushållet och huvudsaklig verksamhet samt tjänsternas tillgänglighet och uppgifter om personens bostadsort.

Grundlagsutskottet har uppmärksammat att en bedömning av nödvändigheten är möjlig endast om propositionen tillräckligt ingående specificerar skälen till att behandling av personuppgifter anses nödvändigt (se t.ex. GrUU 48/2018 rd, s. 5) och betonat att en sådan brist i motiven till ett lagförslag i extremfall kan leda till att lagförslaget bedöms strida mot grundlagen till den del det inte motiverats på behörigt sätt (GrUU 38/2016 rd, s. 3, GrUU 9/2016 rd, s. 6 och GrUU 19/1998 rd, s. 4). Utskottet har ovan också understrukit att behandlingen av känsliga uppgifter ska vara nödvändig och iakttas principen om ändamålsbegränsning. Utskottet har också fäst uppmärksamhet vid de dataskydds- och informationssäkerhetsrisker som är förknippade med detta slag av omfattande databaser.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet inte har framfört tillräckliga motiveringar till utvidgningen av den rätt till information som Folkpensionsanstalten avses få genom 80 § 3 mom. valfrihetslagen. Social- och hälsovårdsutskottet måste därför bedöma om det för den föreslagna behandlingen av uppgifter finns godtagbara grunder som är kopplade till nödvändighetskravet men inte återges i betänkandeutkastet. Eftersom det är frågan om ett stort, riksomfattande register där känsliga personuppgifter som hör till kärnan i det som avses med privatlivet i avsevärd utsträckning behandlas för annat än det ursprungliga ändamålet, måste bedömningen göras separat för varje typ av informationsinnehåll också för de informationsinnehåll som föreslås i propositionen. Om inga sådana grunder finns, kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. En förutsättning för vanlig lagstiftningsordning är då att de föreslagna bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter stryks i fråga om de informationsinnehåll som inte kan motiveras.

4 Förslaget till lag om produktion av social- och hälsotjänster

I lagen om produktion av social- och hälsotjänster (nedan tjänsteproducentlagen) föreslås det bestämmelser om verksamhetsförutsättningar för, registrering av och tillsyn över producenter av social- och hälsotjänster. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt en proposition med förslag till tjänsteproducentlag RP 52/2017 rd (GrUU 26/2017 rd, s. 65—69).

Registrering och avförande ur registret

Enligt 4 § i tjänsteproducentlagen får social- och hälsotjänster produceras endast av en tjänsteproducent som är registrerad och vars tjänsteenhet är registrerad i registret. Med tjänsteproducent avses landskapets affärsverk, aktiebolag och andra bolag, offentliga och privata sammanslutningar, andelslag, stiftelser och självständiga yrkesutövare som producerar de social- och hälsotjänster som avses i lagen. Registreringen gäller alltså såväl offentliga som privata tjänsteproducenter.

I 28 § föreslås det bestämmelser om avförande av en tjänsteproducent ur registret över tjänsteproducenter. Enligt paragrafen kan en tjänsteproducent avföras ur registret om den inte längre uppfyller förutsättningarna för registrering enligt 5 § och bristen är väsentlig. Innan tjänsteproducenten avföras ur registret ska tjänsteproducenten ges tillfälle att korrigera en sådan brist i förutsättningarna för registrering som kan korrigeras. Tillsynsmyndigheten kan dessutom återkalla registreringen av en tjänsteproducent om denne i sin verksamhet på ett väsentligt sätt brutit mot tjänsteproducentlagen eller mot bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den. För att registreringen av en tjänsteproducent ska återkallas krävs det dessutom att tillsynsmyndighetens tidigare anmärkningar och ålägganden inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats eller till att missförhållandena undanröjts. En tjänsteproducent får inte fortsätta sin verksamhet efter att anteckningen om tjänsteproducenten har avförts ur registret över tjänsteproducenter eller registreringen av tjänsteproducenten har återkallats.

Grundlagsutskottet påpekade vid bedömningen av det förslag till tjänsteproducentlag som ingick i propositionen 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 skyl-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

digheter 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. Det är med hänsyn till det 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 ytterst, på samma sätt som privata tjänsteproducenter, kan bli föremål för tillsynsåtgärder som kan leda till att dess verksamhet avbryts (GrUU 26/2017 rd, s. 66).

Det var enligt grundlagsutskottets uppfattning uppenbart att regleringen i förslaget till tjänsteproducentlag hade en sådan strukturell koppling till förslaget till valfrihetslag som avses ovan. Utskottet konstaterade att produktionsstrukturen för social- och hälsojourer förändras väsentligt om bolagiseringskyldigheten stryks ur förslaget till valfrihetslag. Utskottet menade att det finns 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 (GrUU 26/2017 rd, s. 66).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår trots grundlagsutskottets utlåtande inga ändringar av bestämmelserna om registrering. Det är enligt social- och hälsovårdsutskottet ändamålsenligt att också de offentliga aktörerna omfattas av registreringen och tillsynen. Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar till situationen enligt gällande lagstiftning, där tillsynsmyndigheten utövar tillsyn över såväl den offentliga som den privata sektorn och kan avbryta en offentlig verksamhet på samma grunder som privat verksamhet.

Grundlagsutskottet uppmärksammar att det motiven till valfrihetspropositionen (RP 16/2018 rd, s. 330) framhålls att den nya struktur för att ordna och producera social- och hälsovård som uppkommer utifrån landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och valfrihetslagen har sin utgångspunkt i den offentliga produktion som landskapets affärsverk ansvarar för och som kompletteras med tjänster som andra aktörer producerar. Grundlagsutskottet ansåg att det av 19 § i grundlagen följer en skyldighet för landskapet att upprätthålla en tillräcklig egen produktion för att säkerställa att landskapet under alla förhållanden kan tillförsäkra var och en tillräckliga och jämlika social- och hälsojourer (GrUU 15/2018 rd, s. 16).

I 15 och 16 § i förslaget till valfrihetslag föreskrivs det om skyldighet att producera direktvalstjänster vid landskapets affärsverk. Affärsverket har enligt förslaget också kvar ansvaret för produktionen av tjänster som omfattas av systemet med kundsedel och personlig budget i de fall där kunden vägrar ta emot en kundsedel eller inte utnyttjar sin valfrihet. Grundlagsutskottet menade att de här lösningarna undanröjer det tidigare lagförslagets principiella konstitutionella problem och stärker landskapets möjligheter att tillhandahålla jämlika tjänster på det sätt som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Landskapens egen tjänsteproduktion framhävs i propositionsmotiven och den kommer att få en central ställning. Grundlagsutskottet menade att det genom bestämmelser i valfrihetslagen måste säkerställas att landskapens tjänsteproduktion är tillräcklig och att affärsverkets handlingsberedskap tryggas (GrUU 15/2018 rd, s. 18).

I 52 § i förslaget till landskapslag förutsätts det att landskapet inrättar ett eller flera affärsverk med uppgift att producera de social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapens organiseringsansvar. Affärsverket ska enligt 22 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

producera tjänsterna, om de inte annars är tillgängliga i enlighet med lagstiftningen, servicestrategin eller landskapets servicelöfte. I förslaget till valfrihetslagen föreskrivs exempelvis att en kund ska få andra tjänster än direktvalstjänster av ett affärsverk i det landskap vars invånare kunden är, om inte kunden väljer ett affärsverk i ett annat landskap (21 § 1 mom.). Enligt 15 § i förslaget till valfrihetslag produceras direktvalstjänster av affärsverk vid social- och hälsocentralerna och mun- och tandvårdsenheterna.

Det står enligt grundlagsutskottet klart att också verksamheten vid landskapets affärsverk måste övervakas på behörigt sätt. Utskottet anser dock att de föreslagna bestämmelserna i landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och valfrihetslagen visar att landskapets affärsverk är offentliga aktörer med en särställning i det nya systemet för produktion av social- och hälso-tjänster. De åläggs uttrycklig skyldighet att producera de social- och hälso-tjänster som behövs. Den ställning landskapets affärsverk har i servicesystemet är således inte identisk med den ställning en privat tjänsteproducent har.

Med hänsyn till dessa omständigheter anser grundlagsutskottet att social- och hälsovårdsutskottets förslag om registrering av landskapets affärsverk och i synnerhet om avförande ur registret och återkallande av registrering är problematiskt. Den föreslagna bestämmelsen kan i vissa situationer leda till att landskapet inte kan fullgöra sin uppgift att tillhandahålla jämlika tjänster på det sätt som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om registrering, avförande ur registret och återkallande av registrering är problematiska med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Tjänsteproducentlagen måste ändras så att det för landskapets affärsverk inte förutsätts att tillsynsmyndigheten fattar beslut om registrering och att landskapets affärsverk inte kan avföras ur registret eller dess registrering återkallas med resultatet att affärsverket måste upphöra med verksamheten på det sätt 28 § 4 mom. i lagen förutsätter. Dessa ändringar är ett villkor för att förslaget till tjänsteproducentlag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning leder ändringarna i registreringsförfarandet till att det noga måste prövas om tillsynen över landskapets affärsverk är tillräcklig och effektiv. Vid behov måste bestämmelserna kompletteras på denna punkt.

Tillsynen över tjänsteproducenterna

I 12 § i den föreslagna tjänsteproducentlagen föreskrivs om behörig myndighet. För registreringen ska tjänsteproducenten ge de uppgifter som avses i 5 och 13 § till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) som överför det ärende som gäller tjänsteproducenten och registreringen av tjänsteenheter till det behöriga regionförvaltningsverket. Ärendet ska behandlas av det regionförvaltningsverk inom vars verksamhetsområde tjänsterna produceras. Om tjänster produceras inom flera regionförvaltningsverks områden eller om tjänsteproducenten registreras utan någon tjänsteenhet, ska ärendet behandlas av Valvira.

I förslaget till tjänsteproducentlag används för övrigt ofta uttrycket "tillsynsmyndighet" utan att det i lagen föreskrivs vilken myndighet det är som sköter den ifrågavarande uppgiften. Enligt motiven i social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast är Valvira och regionförvaltningsverken tillsynsmyndigheter. I betänkandeutkastet sägs dessutom att det i propositionen (RP 14/2018

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

rd) föreslås att den nya tillstånds- och tillsynsmyndigheten Luova inleder sin verksamhet 2021, varvid den övertar alla uppgifter som anknyter till handledning, tillstånd, registrering och tillsyn inom social- och hälsovården.

De föreslagna bestämmelserna är relevanta med avseende på 2 § 3 mom. och 21 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I 21 § 1 mom. i grundlagen tryggas rätten för var och en att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Inte minst i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (GrUU 32/2012 rd, s. 5, GrUU 2/2012 rd, s. 3 och GrUU 21/2009 rd, s. 4). Bestämmelserna om tillsynsmyndighet måste preciseras i väsentlig grad. Det är ett villkor för att förslaget till tjänsteproducentlag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet påpekar att bestämmelser om tillsyn och tillsynsmyndighet på behörigt sätt stiftas med stöd av den gällande lagstiftningen, och att frågan har relevans för lagstiftningsordningen (GrUU 33/2018 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av tjänsteproducentlagen att det inte är helt problemfritt att bestämmelserna tillåter att en tjänstenhet registreras på grundval av de uppgifter som lämnas av tjänsteproducenten utan att det på förhand har säkerställts att verksamheten uppfyller de lagfästa kraven. Utskottet ansåg att bestämmelserna bör ändras och kompletteras (GrUU 26/2017 rd, s. 67).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår till denna del inga ändringar. Social- och hälsovårdsutskottet motiverar detta bland annat med reformen enligt uppgift inte syftar till att flytta tyngdpunkten för tillsynen till efterhandskontroll eller att låta förhandstillsynen bli beroende av producenternas egna anmälningar. Systemet tillåter förhandstillsyn och bättre inriktad informationsstyrning på förhand samt ändamålsenlig användning av begränsade resurser. Avsikten är att myndigheten ska kunna utöva en riskbaserad förhandstillsyn och säkerställa att villkoren uppfylls i fråga om objekt och omständigheter som är väsentliga för patient- och klientsäkerheten. Då behovet av en förhandsinspektion bedöms bör verksamhetens innehåll samt målgruppen i fråga om klienter och patienter beaktas särskilt.

Motiveringen bygger på en riskbaserad inriktning av myndighetstillsynen. Grundlagsutskottet menar att motiveringen är relevant, om den riskbaserade tillsynen ordnas tillräckligt effektivt och heltäckande, vilket enligt utskottet inte direkt bekräftas i social- och hälsovårdsutskottets betänkandekast. Grundlagsutskottet upprepar sin ståndpunkt att regleringen bör ändras och kompletteras. Utskottet noterar dessutom att enligt 31 § i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Övrigt

Enligt 5 § 1 mom. 3 punkten i förslaget till tjänsteproducentlag får tjänsteproducenten inte ha skatteskulder eller andra offentliga skulder som är föremål för utsökning och som har återsänts från utsökningen med ett medellöshetsintyg 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. Grundlagsutskottet ansåg att det i ljuset av lagförslaget och dess motiv förblir oklart hur registermyndigheten ska bedöma tjänsteproducentens tillförlitlighet. Utskottet påpekade att bedömningen av huruvida en tjänsteproducent är tillförlitlig i den aktuella typen av sammanhang ska grunda sig på tillräckligt exakta bestämmelser. Utskottet ansåg att regleringen måste preciseras (GrUU 26/2017 rd, s. 68).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår till denna del inga ändringar i 5 § i lagförslaget, utan hänvisar till vikten av en helhetsbedömning. Av betänkandeutkastet framgår inte varför det inte är möjligt att precisera bestämmelsen exempelvis genom att i lagen fastställa kriterier som är relevanta med avseende för prövningsrätten. Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande inte har beaktat grundlagsutskottets anmärkning, som stödjer sig på grundlagen, och inte heller har framfört någon godtagbar motivering till negligeringen. Regleringen bör preciseras på det sätt grundlagsutskottet föreslår.

Enligt 18 § 1 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag ska tillsynsmyndigheten registrera en tjänsteproducent och dess tjänsteenhet i registret över tjänsteproducenter, om de uppfyller kraven enligt 2 kap. Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av förslaget att myndighetens befogenheter bestäms utifrån en rättslig prövning, och 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. Utskottet ansåg dock att bestämmelserna i 2 kap. borde preciseras (GrUU 26/2017 rd, s. 68).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår inga nämnvärda ändringar i 2 kap. Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande inte har beaktat grundlagsutskottets anmärkning, som stödjer sig på grundlagen, och inte heller har framfört någon godtagbar motivering till negligeringen. Regleringen bör preciseras på det sätt grundlagsutskottet föreslår.

Enligt 18 § 2 mom. i förslaget till tjänsteproducentlag får tillsynsmyndigheten vid behov i beslutet om införande i registret ställa villkor som gäller tjänsterna och är nödvändiga för att garantera klient- och patientsäkerheten. Grundlagsutskottet konstaterade att de villkor som avses i propositionens förslag kan innebära långtgående inskränkningar för en näringsidkare eller yrkesutövare. Bestämmelsen måste enligt utskottet kompletteras exempelvis med de nämnda omnämningarna i motiven om vilka omständigheter villkoren kan gälla. Utskottet framhöll att om avsikten är att registreringen ska kunna begränsas till att gälla för en viss tid, ska också detta framgå av lagen. Dessa kompletteringar var ett villkor för att förslaget till tjänsteproducentlag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 26/2017 rd, s. 68).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att 18 § 2 mom. preciseras i fråga om möjligheten att bevilja registrering för viss tid och uppställa villkor som är nödvändiga för att garantera klient- och

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

patientsäkerheten. Villkoren kan gälla de lokaler eller den utrustning som används i tjänsteproduktionen, personalen, egenkontrollen, de uppgifter som ska lämnas tillsynsmyndigheten, registrering för viss tid eller tjänsternas innehåll och tillvägagångssätten. Grundlagsutskottet anser att denna komplettering av den föreslagna bestämmelsen kan anses ändamålsenlig. Utskottet påpekar att registermyndigheten, när den utövar sin rätt att ställa upp villkor, ska följa rättsprinciperna inom förvaltningen. Myndigheterna ska enligt 6 § i förvaltningslagen i sina beslut bland annat iakta principerna om proportionalitet, opartiskhet och ändamålsbundenhet.

I den föreslagna 27 § om föreskrifter och tvångsmedel föreskrivs att tillsynsmyndigheten kan bestämma att verksamheten omedelbart ska avbrytas eller en verksamhetsenhet eller en del av den eller användningen av en anordning omedelbart förbjudas, om klient- eller patientsäkerheten kräver det. Av skäl som följer av 19 § 3 mom. i grundlagen anser grundlagsutskottet att bestämmelsen bör ges en juridiskt förpliktande ordalydelse, så att tillsynsmyndigheten är skyldig att omedelbart avbryta verksamheten eller användningen av en anordning, om klient- eller patientsäkerheten kräver det.

5 Landskapsavdrag och skattegottgörelsen för Åland

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att det till inkomstskattelagen fogas en ny 125 a § om landskapsavdrag för Åland (lagförslag 8 i utkastet till betänkande om vård- och landskapsreformen, s. 306). Det föreslås att bestämmelsen ska godkännas med samma innehåll som den har i den kompletterande propositionen RP 71/2017 rd.

Den föreslagna 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). 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. Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av propositionens lagförslag att trots syftet att skydda självstyrelsen är det i sammanhanget relevant vilka konsekvenser det åländska landskapsavdraget har för den skattegottgörelse som med stöd av 49 § i självstyrelselagen betalas till landskapet (GrUU 26/2017 rd, s. 74).

Grundlagsutskottet underströk i sitt utlåtande 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 ersättningssystem som beskrivs i den kompletterande propositionen RP 71/2017 rd, och som grundlagsutskottet ansåg vara mycket speciellt, kunde enligt utskottet endast under en viss, kort tid kompensera för bortfallet av skattegottgörelsen. Utskottet framhöll att frågan måste regleras på behörigt sätt så snabbt som möjligt. Av konstitutionella skäl såg grundlagsutskottet det som nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet skulle föreslå att riksdagen godkänner ett uttalande där den förutsätter att regeringen snabbt skrider till åtgärder för att göra bestämmelserna om skattegottgörelse förenliga med självstyrelselagen för Åland (GrUU 26/2017 rd, s. 76).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Regeringen lämnade i februari 2019 en proposition om bestämmelserna om ekonomi i självstyrelselagen för Åland (RP 320/2018 rd). Grundlagsutskottet har lämnat betänkande i ärendet (GrUB 12/2018 rd). I 69 § i självstyrelselagen står det att självstyrelselagen inte kan ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget och att avvikelser från den heller inte kan göras på något annat sätt. Besluten ska i riksdagen fattas i den ordning som gäller vid ändring eller upphävande av grundlagen och i lagtinget med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Ändringen kommer enligt grundlagsutskottets uppfattning att utgöra den lämpliga reglering av kompensation för bortfallet av skattegottgörelsen som utskottet förutsatte i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd. Utskottet har konstaterat att förslaget till ändring av självstyrelselagen åtminstone bör vara godkänt av riksdagen att vila innan lagförslagen gällande vård- och landskapsreformen kan godkännas (GrUB 12/2018 rd, s. 3). Riksdagen godkände i andra behandling den 20 februari 2019 att ändringen av självstyrelselagen för Åland skulle lämnas att vila.

6 Notifikation till EU

Grundlagsutskottet granskade i sitt utlåtande om förslaget till valfrihetslag (GrUU 15/2018 rd, s. 46—54) huruvida EU:s regler för statligt stöd har konstitutionell relevans för propositionen och fäste särskild uppmärksamhet vid skyldigheten att underrätta kommissionen (notifieringsskyldigheten). Med stöd av den uppgift som anförtrots grundlagsutskottet i 74 § i grundlagen fäste utskottet uppmärksamhet vid att en notifiering skulle öka rättssäkerheten i fråga om det föreslagna valfrihetssystemet. Utskottet framhöll samtidigt att bedömningsläget därför är relevant med tanke på 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet ansåg att social- och hälsovårdsutskottet noggrant bör utreda och pröva betydelsen av principen om lojalt samarbete i det här fallet.

Grundlagsutskottet fäste särskild uppmärksamhet vid den rättsliga osäkerhet som vissa av de arrangemang som föreslås i valfrihetsmodellen är förknippade med i förhållande till EU:s regler för statligt stöd. Grundlagsutskottet ansåg att social- och hälsovårdsutskottet av tungt vägande konstitutionella skäl noggrant bör utreda om innehållet i det föreslagna valfrihetssystemet kan anses kräva notifiering. Vid behov måste social- och hälsovårdsutskottet ändra valfrihetssystemet så att den rättsliga osäkerheten kring tillämpningen av reglerna för statligt stöd undanröjs (GrUU 15/2018 rd, s. 53).

Grundlagsutskottet konstaterade att det tar slutlig ställning i frågan efter att ha satt sig in i social- och hälsovårdsutskottets grundliga överväganden.

Utskottet förutsatte också att statsrådet hädanefter måste se till att lagförslagen särskilt noggrant analyseras i ett EU-rättsligt perspektiv, vid behov i samverkan med EU-myndigheterna (GrUU 26/2017 rd, s. 43).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Social- och hälsovårdsutskottets uppfattning av betydelsen av principen om lojalt samarbete

Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande om förslaget till valfrihetslag uppmärksamhet vid principen om lojalt samarbete, som nämns i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Utskottet hänvisade till att det av bestämmelsen om principen om lojalt samarbete följer att om en medlemsstat anser sig betala statligt stöd eller om det finns en allvarlig misstanke om att det är frågan om statligt stöd, ska saken notifieras till kommissionen. Skyldigheten att notifiera ärenden gäller alltså också oklara fall (GrUU 15/2018 rd, s. 49). Principen om lojalt samarbete har således relevans för bedömningen av den EU-rättsliga osäkerheten i fråga om skyldighet att underrätta kommissionen. Frågan är enligt utskottet konstitutionellt betydelsefull. Utskottet framhåller vidare att det, med stöd av den uppgift som anförtrotts grundlagsutskottet i 74 § i grundlagen, måste fästas uppmärksamhet vid att en notifiering skulle öka rättssäkerheten i fråga om det föreslagna valfrihetssystemet. Utskottet framhåller samtidigt att bedömningsläget därför är relevant med tanke på 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen (GrUU 15/2018 rd, s. 49).

Social- och hälsovårdsutskottet varken granskar eller nämner principen om lojalt samarbete i sitt betänkandeutkast. Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande inte har beaktat grundlagsutskottet krav, som stödjer sig på grundlagen, och inte heller har framfört någon godtagbar motivering till detta. Betänkandeutkastet måste preciseras på det sätt grundlagsutskottet förutsätter.

Grundlagsutskottet påpekar dessutom att EU-domstolen i en nyligen fastställd dom (de förenade målen C-622/16 och C-624/16 *Scuola Elementare Maria Montessori Srl* mot Europeiska kommissionen m.fl., punkt 83) erinrat om att enligt artikel 4.3 FEU gäller principen om lojalt samarbete under hela förfarandet för granskning av en åtgärd utifrån unionsrättens bestämmelser om statligt stöd.

Social- och hälsovårdsutskottets uppfattning om nödvändigheten av notifiering

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 15/2018 rd att kopplingen mellan valet att inte notifiera ärendet och den därav följande försvagade rättsosäkerheten är av betydelse med avseende på det jämlika tillgodoseende av skyldigheterna som avses i 19 § i grundlagen. Den juridiska osäkerheten i fråga om statligt stöd berör enligt utskottet de grundläggande lösningarna för systemet. Att först efter det att lagen har trätt i kraft i domstol utreda huruvida valfrihetsmodellen inbegriper statligt stöd utgör en efterhandskontroll, framhöll utskottet. Det kan utöver risken för återkrav av det beräknade statliga stödet medföra skyldighet att i efterhand justera de grundläggande lösningarna på ett sätt som är av betydelse i konstitutionellt hänseende.

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen är Finland medlem i Europeiska unionen. Grundlagsutskottet har ansett att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Enligt utredning till grundlagsutskottet har statsrådet i regel strävat efter att följa principen om lojalt samarbete vid bedömningen av olika projekt och deras förhållande till EU:s regler för statligt stöd. En redogörelse för statsrådets allmänna uppfattning om notifieringsförfarandet finns i propositionen med förslag till lag om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (RP 22/2016 rd). I den propositionens allmänna motivering (s. 9) redogörs för notifieringsförfarandet. Utgångspunkten är att myndigheten i praktiken ska göra en förhandsanmälan om stödet till kommissionen i synnerhet då det är fråga om komplicerade stödordningar och stora enskilda stöd.

Grundlagsutskottet framhåller dock än en gång att det vid en konstitutionell bedömning av förslaget till valfrihetslag inte är frågan om tolkning av EU-rätten, utan om utskottets bedömning av lagförslagets grundlagsenlighet utifrån den uppgift utskottet anförtrots genom grundlagens 74 §. Väsentligt med avseende på grundlagen är att det av propositionerna om valfrihetslagen (RP 47/2017 rd, RP 16/2018 rd), social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast och grundlagsutskottets utlåtanden uttryckligen framgår att rättsläget i fråga om skyldigheten att underrätta kommissionen är oklart, vilket leder till en försvagning av rättssäkerheten i fråga om de grundläggande strukturerna för social- och hälsovården.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning skulle rättssäkerheten öka genom en notifiering, vilket är av betydelse med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 15/2018 rd, s. 50). Det är alltså inte frågan om att grundlagsutskottet i den nu aktuella bedömningen skulle försöka bilda en bindande tolkning av EU-rätten.

Grundlagsutskottet fäste i utlåtandet GrUU 15/2018 rd särskild vikt vid att utan notifiering kommer, så som också regeringen säger, den rättsliga osäkerheten om hur vissa arrangemang inom valfrihetsmodellen förhåller sig till EU-reglerna om statligt stöd att fortsätta till dess att exempelvis en inhemsk domstol begär ett förhandsavgörande av EU-domstolen och frågan får ett avgörande. Utskottet konstaterade att det enligt utredning inte är helt uteslutet att det uppstår en konstitutionellt relaterad risk för att valfrihetssystemet i efterhand kan ändras så att det harmoniseras med EU-reglerna för statligt stöd endast genom lagstiftning om skyldighet för landskapen att bolagisera social- och hälsovårdstjänsterna. Detta är dock inte möjligt med hänsyn till grundlagen. Med hänsyn till det som sägs i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 26/2017 rd skulle en sådan skyldighet leda till att valfrihetsmodellen strider mot grundlagen. Det stod enligt utskottet klart att om bolagiseringsskyldigheten strider mot grundlagen måste också de grundläggande lösningarna för social- och hälsovårdens valfrihetssystem ändras i efterhand. Utskottet fäste dock redan i det tidigare utlåtandet GrUU 26/2017 rd uppmärksamhet vid att den nationella lagstiftaren inte har helt fria händer att i efterhand lägga om ett social- och hälsovårdssystem vars väsentliga delar bygger på privat tjänsteproduktion.

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

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Grundlagsutskottet ansåg att social- och hälsovårdsutskottet av tungt vägande konstitutionella skäl noggrant bör utreda om innehållet i det föreslagna valfrihetssystemet kan anses kräva notifiering. Vid behov måste social- och hälsovårdsutskottet ändra valfrihetssystemet så att den rättsliga osäkerheten kring tillämpningen av reglerna för statligt stöd undanröjs. Det kunde enligt utskottet till exempel göras genom att lägga fast att hälso- och sjukvårdstjänsterna utgör SGEI-tjänster och genom att ändra regleringen av SGEI-tjänster så att den är förenlig med EU-rätten.

Grundlagsutskottet förutsatte att om social- och hälsovårdsutskottet inte kan säkerställa att systemet är godtagbart med avseende på EU-reglerna för statligt stöd, måste bestämmelserna om ikraftträdandet för valfrihetslagstiftningen ändras exempelvis så att bestämmelserna om den föreslagna valfrihetsmodellen, till den del som är relevant med avseende på EU-reglerna för statligt stöd, kan tillämpas först när kommissionen har underrättats på det sätt som avses i artikel 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och underrättelsen godkänts av kommissionen. Utskottet konstaterade att det tar slutlig ställning i frågan efter att ha satt sig in i social- och hälsovårdsutskottets grundliga överväganden.

Den bedömning grundlagsutskottet nu gör utgår således från granskningen av notifieringsskyldigheten i social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast. Social- och hälsovårdsutskottet har i sitt betänkandeutkast granskat valfrihetssystemet ur ett EU-rättsligt perspektiv i tämligen stor omfattning räknat i sidor (ca 15 sidor). Det väsentliga i betänkandeutkastets granskning av notifieringsskyldigheten är enligt grundlagsutskottet huruvida social- och hälsovårdsutskottet försäkrat sig om att det föreslagna systemet är unionsrättsligt godtagbart och styrker rättssäkerheten tillräckligt väl på det sätt som grundlagsutskottet av konstitutionella skäl betonat.

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att det utifrån kommissionens praxis inte kan dras några säkra slutsatser i fråga om hur den skulle bedöma ställningen för landskapets affärsverk som producerar direktvalstjänster. Enligt social- och hälsovårdsutskottets bedömning finns det risk för att det föreslagna systemet i framtiden kommer att analyseras av EU-institutionerna ur ett stödperspektiv. Social- och hälsovårdsutskottet noterar i detalj också att de nationella domstolarna har behörighet att bedöma om kriterierna för statligt stöd uppfylls och därmed fastställa om det föreligger skyldighet att underrätta kommissionen. Nationella domstolar ska förbjuda en åtgärd och bestämma att stödet måste återbetalas, om det handlar om ett stöd som kommissionen borde ha underrättats om.

Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar till propositionen (s. 83—85), enligt vilken den rättsliga osäkerheten har ökat ytterligare efter att beslutet gällande Slovakiens sjukförsäkringssystem blev upphävt genom beslut av Europeiska unionens tribunal (mål T-216/15). Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar också att företrädare för statsrådet under utskottsbehandlingen våren 2018 åberopade ett beslut av kommissionen som gäller offentliga sjukhus i regionen Lazio i Italien och som i sig kraftigt stöder det att valfrihetssystemet är av icke-ekonomisk natur, och att detta beslut har överklagats hos unionens tribunal.

Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar också till att valfrihetssystemet påminner om fallet med de offentliga sjukhusen i Bryssel (de s.k. Iris-sjukhusen), vilket återges i propositionen (s. 86). I det fallet ansåg kommissionen att sjukhusen var företag som bedriver ekonomisk verksamhet. Trots verksamhetens ekonomiska karaktär ansåg kommissionen systemet godtagbart utifrån

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

SGEI-lagstiftningen om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt betänkandeutkastet har kommissionen på samma sätt ansett att ett tyskt offentligt sjukhus är ett företag som tillhandahåller tjänster som med hänsyn till reglerna för statligt stöd är av allmänt ekonomiskt intresse. Ingetdera av besluten har dock bedömts av EU-domstolen, och de motsvarar enligt betänkandeutkastet inte nödvändigtvis EU-domstolens ståndpunkt.

Grundlagsutskottet påpekar dessutom att det inom social- och hälso-tjänsterna kan finnas verksamhet som ska klassificeras som ekonomisk verksamhet, även om tjänsterna till sin natur i allmänhet anses vara icke-ekonomiska (se GrUU 15/2018 rd, s. 48).

Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar i fråga om förekomsten av anmälningsskyldighet också till att artikel 106.2 i FEUF visserligen ger möjlighet att motivera statligt stöd för SGEI-tjänster, men artikeln undanröjer enligt utredning till utskottet inte anmälningsskyldigheten. I betänkandeutkastet hänvisas det till att undantag endast kan göras i en situation som till alla delar faller inom beslut 2012/21/EU. Det är fråga om att ersättningen till ett företag för dess produktion av SGEI-tjänster inte utgör statligt stöd, om det uppfyller de krav som ställs i den så kallade Altmarkdomen. Det viktigaste av kraven är att överkompensation ska undvikas. Oberoende av kompensationens storlek är det möjligt att tillämpa detta på social- och hälsovårdstjänster, under förutsättning att produktionen av tjänsterna ges i uppdrag på det sätt som avses i kommissionens beslut, att uppdragen är i kraft i högst tio år i sänder och att överkompensation inte förekommer.

Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar dock också till att regeringen inte har förelagt några beräkningar, baserade på EU-domstolens ovan avsedda ersättningsmetod, över det ekonomiska värdet av konkursskyddet eller affärsverkets särskilda skyldigheter. Enligt utredning till grundlagsutskottet kräver en tillämpning av Altmarkkriterierna uttryckligen att sådana beräkningar görs. Grundlagsutskottet vill ytterligare erinra om att det föreslagna systemet kan innehålla statligt stöd också i andra former (se GrUU 15/2018 rd, s. 50).

I sin slutledning instämmer social- och hälsovårdsutskottet likväl i regeringens bedömning att landskapets affärsverks direktvalstjänster med avseende på reglerna om statligt stöd inte är ekonomisk verksamhet och att affärsverket med avseende på de direktvalstjänster inte ska anses vara ett företag. Denna slutledning, som social- och hälsovårdsutskottet kommer till trots de i betänkandeutkastet behandlade faktorer som ökar osäkerheten, grundar sig på att propositionen detaljerat går igenom de faktorer på grundval av vilka systemet för produktion av social- och hälso-tjänster i enlighet med förslaget till valfritetslag är baserat på solidaritetsprincipen och till sin karaktär är primärt icke-ekonomiskt.

Grundlagsutskottet har behandlat de i propositionen nämnda faktorerna i utlåtandet GrUU 15/2018 rd. Grundlagsutskottet ansåg att de var otillräckliga och förutsatte att social- och hälsovårdsutskottet av tungt vägande konstitutionella skäl noggrant ska utreda om innehållet i det föreslagna valfritetssystemet kan anses kräva notifiering.

Eftersom social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast uppfyller den förutsatta utredningsskyldigheten genom att i detalj redogöra främst för omständigheter som talar för notifiering, kan social- och hälsovårdsutskottet enligt grundlagsutskottets uppfattning inte anses ha säkerställt, på det sätt grundlagsutskottet förutsatte i utlåtandet GrUU 15/2018 rd, att det valfritetssystem som

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

föreslås i propositionen inte kan anses förutsätta notifiering. Betänkandeutkastet är således bristfälligt. Social- och hälsovårdsutskottet måste i väsentlig grad komplettera betänkandeutkastet genom att i detalj redogöra för skälen till att det anser att den rättsliga osäkerheten har förlorat sin relevans i ärendet efter det att grundlagsutskottet lämnade utlåtandet GrUU 15/2018 rd. Grundlagsutskottet påpekar att social- och hälsovårdsutskottet har anledning att i det sammanhanget också granska hur frågan påverkas av den av grundlagsutskottet förutsatta ändringen av 85 § i förslaget till valfrihetslag och av andra bestämmelser som anknyter till 85 §.

Grundlagsutskottet uppmärksammar behovet av att granska också nyare rättspraxis i EU. EU-domstolen har nyligen behandlat underförstått statligt stöd i målet C-438/16 P (kommissionen mot Frankrike och IFP Énergies nouvelles). Av domen kan man enligt utredning till utskottet sluta sig till att ett rättsligt läge där det inte finns något tillämpligt insolvensförfarande för offentlig-rättsliga inrättningar i sig måste klassificeras som en stödordning. Av betydelse är också att domstolen ansåg, att även om den underförstådda statliga garantin ännu inte hunnit ge den offentlig-rättsliga inrättningen konkret nytta genom lägre finansiella kostnader, kunde garantin likväl i framtiden ge inrättningen förmånligare villkor i förhållande till såväl finansiärerna som andra avtalsparter än de villkor som företag för vilka det finns ett lagfäst insolvensförfarande har tillgång till.

Enligt utredning till grundlagsutskottet följer det också av den här domen att propositionens motivering att det skulle vara för tidigt att underrätta kommissionen är felaktig. Genom vård- och landskapsreformen skapas en ny typ av juridisk person, nämligen landskapets affärsverk, som inte omfattas av något lagfäst insolvensförfarande. Av det följer enligt utskottet att ett offentligt samfund de facto garanterar att affärsverken fullgör sina åtaganden gentemot borgenärerna, vilket undanröjer riskerna för deras finansiärer och samtidigt befriar dem från behovet att ordna säkerhet för finansieringen eller skydda andra åtaganden. Enligt utredning till utskottet är regleringen således en planerad stödordning med avseende på EU:s regler för statligt stöd, och kan därmed bli en sådan plan som omfattas av anmälningsskyldigheten. Utskottet upprepar sin uppfattning att det inte är motiverat att som i propositionen hävda att det är för tidigt att notifiera valfrihetslagen och att en notifiering i praktiken endast skulle gälla lagstiftningsramen (GrUU 15/2018 rd, s. 50—51).

Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar att ministerierna motiverar sin avrådan också med att underrättelse kan bli en utdragen process och att den trots det inte ger fullständig juridisk säkerhet. Grundlagsutskottet påminner om att det inom ramen för sitt uppdrag enligt 74 § i grundlagen gav betydelse uttryckligen åt det att en notifiering ökar rättssäkerheten (GrUU 15/2018 rd, s. 50—53). I fråga om förfarandets längd fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid kommissionens meddelande om bästa praxis för tillsynen över statliga stöd, där det framhålls att handläggningen av den egentliga notifieringen kan förkortas genom informella kontakter på förhand och genom utredning av problematiska punkter (Communication from the Commission: Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures. Brussels, 16.7.2018 C(2018) 4412 final). Enligt utredning till grundlagsutskottet hade ett förfarande för lämnande av underrättelse enligt artikel 108.3 i FEUF sannolikt redan kunnat slutföras, om statsrådet hade underrättat kommissionen om sina planer redan vid beredningen av valfrihetslagstiftningen, exempelvis i samband med lämnandet av propositionen med förslag till lagar om kundens valfrihet inom social- och hälsovården samt ändring av 2 § i lagen om statens revisionsverk (RP 47/2017 rd).

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Grundlagsutskottet påpekar dessutom att om systemet för produktion av direktvalstjänster görs stridigt i finländsk domstol, kommer domstolens avgörande inte att gälla huruvida systemet är godtagbart med avseende på unionens regler för statligt stöd. De nationella domstolarna är inte behöriga att avgöra huruvida ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden, utan denna del av övervakningen hör till kommissionens exklusiva behörighet. Till de nationella domstolarnas behörighet hör att avgöra om ärendet, genom en sådan underrättelse som avses i 108.3 i FEUF, borde ha förts till kommissionen för bedömning innan systemet började tillämpas. Utskottet framhåller att en behörig underrättelse av ett möjligt stöd fråntar de nationella domstolarna befogenheten att förbjuda tillämpning av stödåtgärden eller bestämma att den återkallas. Domstolarnas skyldighet att förbjuda tillämpning av en stödordning som inte notifierats kan enligt grundlagsutskottets uppfattning leda till svårförutsebara juridiska problem för ett system som är väsentligt för de jämlika rättigheter som tryggas i 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt utredning till utskottet kan ett sådant förbud i extremfall slå mot verksamhetsförutsättningarna för landskapets affärsverk.

Social- och hälsovårdsutskottet säger vidare att också om det vore fråga om ekonomisk verksamhet, har konkursskyddet för landskapens affärsverk en motvikt i de skyldigheter och begränsningar som uppställts för dem. Konkursskyddet är ett element som tryggar tillhandahållandet av social- och hälsotjänster. Några beräkningar över detta läggs dock inte fram. Social- och hälsovårdsutskottet granskar konkursskyddet ingående. Det anser, med anledning av exempelvis de åtskilliga faktorer i valfrihetslagen som garanterar konkurrensneutraliteten, att eventuella ekonomiska fördelar i form av till exempel konkursskydd för den produktion av direktvalstjänster som landskapets affärsverk bedriver i form av affärsverk inte kommer att snedvrیدا konkurrensen mellan affärsverket och de andra producenterna av direktvalstjänster. Affärsverket kan enligt social- och hälsovårdsutskottet därför inte få sådant statligt stöd som strider mot EU:s regler för statligt stöd.

Enligt utredning till utskottet är en annan ståndpunkt som framförs i betänkandeutkastet likväl motiverad: kriterierna för snedvrیدen konkurrens har i EU-domstolens rättspraxis ansetts bli uppfyllda mycket enkelt. Det beror på att det enligt ordalydelsen i artikel 107.1 i FEUF räcker med att konkurrensen hotar bli snedvrیدen. Det räcker alltså med att snedvrیدning är möjligt för att det ska vara fråga om ett stöd enligt artikel 107.1 i FEUF. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det i ljuset av EU-domstolens rättspraxis svårt att motivera ståndpunkten att konkursskyddet inte ens potentiellt skulle snedvrیدا konkurrensen. Tvärtom är det snarare ägnat att leda till snedvrیدning av konkurrensen (t.ex. målet C-559/12 P Frankrike mot kommissionen, EU:C:2014:217, och målet C-438/16 P kommissionen mot Frankrike och IFP Énergies nouvelles, EU:C:2018:737).

Av betydelse är också att, enligt utredning till grundlagsutskottet, ett statligt stöd utifrån reglerna för statligt stöd kan anses utgöra antingen illegalt statligt stöd, statligt stöd som strider mot reglerna och inte har förhandsanmälts eller statligt stöd som är förenligt med reglerna och har förhandsanmälts (GrUU 15/2018 rd, s. 50). Underrättelseskyldigheten täcker alltså också statliga stöd som av medlemsstaten bedömts vara lagliga, eftersom det är kommissionen som har rätten att bedöma lagenligheten. Utifrån det som sagts ovan är det bara lagstiftning som uppfyller kraven enligt Altmarkdomen som i enlighet med beslut 2012/21/EU är befriade från underrättelseskyldigheten.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Grundlagsutskottet ansåg i utlåtandet GrUU 15/2018 rd att den rättsliga osäkerheten kunde elimineras till exempel genom att lägga fast att hälso- och sjukvårdstjänsterna utgör SGEI-tjänster och genom att ändra regleringen av SGEI-tjänster så att den är förenlig med EU-rätten. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår med anledning av grundlagsutskottets utlåtande att förslaget till valfrihetslag ska ändras så att 63 §, som gäller allmänna principer i fråga om ersättningar till tjänsteproducenter, kompletteras och att lagen får en ny 85 § där det föreskrivs om skyldighet att tillhandahålla tjänster för landskapets affärsverk. Det senare motsvarar enligt social- och hälsovårdsutskottets uppfattning bestämmelsen om SGEI-tjänster i artikel 106.2 i FEUF. Affärsverket skulle därmed, utan hinder av reglerna för statligt stöd, kunna få särskild ersättning för uppfyllandet av sin skyldighet.

Som ovan påpekats har regeringen inte förelagt några beräkningar över å ena sidan det ekonomiska värdet av konkursskyddet och å andra sidan affärsverkets särskilda skyldigheter. Relevant med tanke på rättssäkerheten är att den föreslagna 85 §, enligt utredning till grundlagsutskottet, ur ett EU-rättsligt perspektiv försvagar Finlands möjligheter att i ett EU-rättsligt förfarande hävda att direktvalstjänsterna allmänt taget inte är ekonomisk verksamhet utan att de är nödvändiga för att fullgöra det allmännas skyldighet att tillhandahålla tjänster. Tillämpningsområdet för SGEI-bestämmelserna enligt 85 § 2 mom. begränsas nämligen av bestämmelserna i 1 mom. om landskapets möjlighet att påföra sitt affärsverk skyldighet att tillhandahålla invånarna direktvalstjänster, om utbudet på direktvalstjänster i landskapet annars inte är tillräckligt stort för att garantera tillgången till tjänster i landskapet på det sätt som krävs i 19 § 3 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet anser det i det här sammanhanget inte tillräckligt att det i motiven till bestämmelsen konstateras, i strid med bestämmelsens ordalydelse, att bestämmelsen inte heller begränsar tillämpligheten för begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse till enbart situationer enligt 85 §. Grundlagsutskottet anser därför att de i betänkandeutkastet föreslagna bestämmelserna inte undanröjer behovet av notifiering annat än för det tillämpningsområde som avses i 85 § 1 mom.

Beslut om notifiering är i sig ett ärende som enligt 3 § 2 mom. och 65 § i grundlagen hör till regeringsmakten (se även GrUU 15/2018 rd, s. 51). Grundlagsutskottet anser, med hänsyn till det rådande exceptionella bedömningsläget, att bristen i social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast kan åtgärdas utan att utkastet till denna del ännu en gång förs till behandling i grundlagsutskottet, i det fall att den rättsliga osäkerheten minskas genom att kommissionen underrättas om det föreslagna valfrihetssystemet och dess innehåll genom det förfarande som avses i artikel 108.3 i FEUF. Alternativt måste bestämmelserna om den föreslagna valfrihetslagens ikraftträdande ändras så som grundlagsutskottet förutsatte i utlåtandet GrUU 15/2018 rd, det vill säga så att valfrihetslagen, till den del som fastställs vara relevant med avseende på EU-reglerna för statligt stöd, börjar tillämpas först när regleringen har anmälts på det sätt som avses i artikel 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och godkänts av kommissionen.

7 God lagstiftningssed

Propositionen om inrättande av landskap lämnades våren 2017 och den nya valfrihetspropositionen i mars 2018. Grundlagsutskottet noterade i sitt utlåtande om den nya valfrihetslagen att beredningen, enligt utredning till utskottet, hade framskridit mycket långt i fråga om inrättandet av

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

landskapen. Med tanke på grundlagens 3 § om fördelningen av statliga uppgifter var det enligt utskottet problematiskt att landskapsreformen, enbart i förlitan på regeringens allmänna behörighet, hade framskridit så långt innan den godkännts av riksdagen och innan grundlagsutskottet hade uttryckt sin slutliga uppfattning om huruvida den nya förvaltningsmodellen är förenlig med grundlagen. Utskottet framhöll att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagen och dess utövning av lagstiftande makt eller dess i 74 § i grundlagen föreskrivna kontroll av grundlagsenligheten i fråga om lagförslag inför fullbordat faktum (GrUU 15/2018 rd, s. 59).

Den omfattande tidigareläggningen av genomförandet med hjälp av pilotförsök var enligt grundlagsutskottet därför synnerligen problematisk. Utskottet noterade att det för valfrihetsförsöken hade reserverats medel i statsbudgeten, och social- och hälsovårdsministeriet hade fattat beslut om vilka regioner försöken skulle genomföras i. Grundlagsutskottet ville fästa statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att både det förslag till valfrihetslag (RP 47/2017 rd) som bedömdes i utlåtandet GrUU 26/2017 rd och det nya förslag till valfrihetslag som lämnades våren 2018 hade konstaterats vara problematiska med hänsyn till grundlagens 6 § om jämlikhet. Det var enligt utskottet oklart på vilka rättsliga grunder besluten om pilotförsök hade fattats i den rådande rättsliga situationen.

Grundlagsutskottet framhåller än en gång vikten av dessa omständigheter och fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid god lagstiftningssed.

Grundlagsutskottet ansåg det också viktigt att det reserveras tillräckligt mycket tid för riksdagens behandling av förslagen (se även GrUU 14/2018 rd och GrUU 60/2016 rd). Det stod enligt utskottet i och för sig klart att också riksdagen måste kunna gå in för snabb behandling när propositioner är brådskande och de av nödvändiga skäl bereds i rask takt (GrUU 15/2018 rd, s. 60). Grundlagsutskottet konstaterade också att utskottet visserligen hade framfört ett flertal betydande anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen, men de berörde ändå inte lagens strukturella lösningar. Därför bedömde utskottet att propositionen kan ändras i riksdagsbehandlingen så att den blir förenlig med grundlagen, förutsatt att beredningen görs omsorgsfullt och tillräckligt med tid reserveras för arbetet (GrUU 15/2018 rd, s. 61).

Grundlagsutskottet understryker att utskottet visserligen gjort bedömningen att riksdagen i sin behandling av ärendena kan beakta de anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen, men att detta inte kan anses utgöra ett hinder för att regeringen lämnar en kompletterande proposition. Statsrådet ska tillgripa en kompletterande proposition, om det under riksdagsbehandlingen anser att förutsättningarna för en sådan uppfylls. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om vård- och landskapsreformen år 2017 (GrUU 26/2017 rd, s. 76) att det var mycket problematiskt och otillfredsställande att lagförslagen i regeringspropositioner måste kompletteras och rättas i stor omfattning när de behandlas i riksdagen. Utskottet hänvisade också till att det 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 lösningarna 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). Ett förfarande baserat på utredningar från ett ministerium står enligt

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 122/I) inte i överensstämmelse med de konstitutionella principerna när det är fråga om att göra omfattande innehållsliga ändringar (se även GrUU 34/2004 rd, s. 3/II).

Social- och hälsovårdsutskottet har utifrån regeringens svar gällande förslaget till valfrihetslag gjort ändringar som hänför sig till en betydande del av de föreslagna bestämmelserna. Så rikliga och innehållsligt viktiga ändringar kan vara av stor betydelse. Omedelbart efter det att grundlagsutskottet lämnat sitt utlåtande (GrUU 15/2018 rd) begärde regeringen att justitiekanslern bedömer om det fanns anledning att göra ändringarna genom en kompletterande proposition. Enligt biträdande justitiekanslerns yttrande av den 15 juni 2018 var det inte nödvändigt att komplettera propositionen. Grundlagsutskottet framhåller att det är frågan om den finländska förvaltningshistoriens största reform och om social- och hälsovårdslagstiftning med ytterst stor betydelse med avseende på människornas grundläggande fri- och rättigheter. Enbart omfattningen av de svar och utredningar samt kompletteringar av och bilagor till dessa som regeringen sedermera lämnade till social- och hälsovårdsutskottet, talar enligt utskottets uppfattning för att en kompletterande proposition borde ha lämnats.

Grundlagsutskottet framhåller särskilt att utredningen av de inbördes beroendeförhållande mellan de olika delarna i ett så omfattande lagstiftningsprojekt som detta och i det förändrade läget inte ska överlåtas på riksdagens ansvar. Det som nedan sägs om riksdagsbehandlingen av landskapsreformen i dess helhet ska inte anses utgöra utskottets fullständiga utredning i saken.

Till riksmötets praxis hör att betänkandeutskottet gör sedvanliga ändringar i propositionerna i samråd med ministerierna. Grundlagsutskottet vill dock bestämt göra statsrådet uppmärksam på att det av social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om förslaget till landskapslag framgår (t.ex. s. 38 och 118) att vissa ändringsförslag grundar sig på en skrivelse från två ministrar till social- och hälsovårdsutskottet. Grundlagen känner inte till ett sådant förfarande för ändring av en regeringsproposition, och grundlagsutskottet anser att förfarandet inte är godtagbart. I ett projekt av dessa dimensioner borde ändringar i innehållet i stället ha grundat sig på en kompletterande proposition, vilket hade möjliggjort inte bara att justitiekanslern kunde ha utövat tillsyn över statsrådets verksamhet utan också att det hade förts en politisk debatt i riksdagens plenum i ärendet.

8 Riksdagens behandling av den samlade landskapsreformen

Landskapsreformen kan karakteriseras som det självständiga Finlands största förvaltningsreform. Finland skulle genom den få en ny, betydande förvaltningsnivå som placerar sig mellan kommunerna och staten. Utöver de propositioner som nu bedöms behandlar riksdagen ett flertal andra propositioner som anknyter till landskapsreformen. Den viktigaste av dessa är regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd, maku2-propositionen). Genom propositionen överförs de uppgifter som avses i 6 1§ 1 mom. 5—8, 10—13, 16—22, 25 och 26 punkten och 6 § 2 mom. 2 punkten i den föreslagna landskapslagen och en del andra uppgifter från staten och kommunerna till landskapen. I propositionen ingår också flera förslag till lagstiftning om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter.

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

Väsentligt vid bedömningen av landskapsreformen i dess helhet är att maku2-propositionen har ett förslag till ikraftträdandelag för landskapsreformen. Lagen föreslås upphäva vissa lagar om tillsyn, vilka är viktiga med avseende på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (bl.a. lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, lagen om regionförvaltningsverken och lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna). I ikraftträdandelagen föreskrivs det också om ställningen för den personal som övergår från kommunerna, samkommunerna och staten till landskapen (3 kap.) och om egendomsarrangemang gällande egendom som överförs till landskapen. Bestämmelserna om egendomsarrangemang täcker också överföringar av statlig egendom till landskapen (4 kap.).

Också propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om Kommunernas garanticentral (RP 5/2018 rd) har nära kopplingar till landskapsreformen. Enligt propositionen ska Kommunernas garanticentral kunna bevilja garantier också för sådan medelsanskaffning till kreditinstitut med vilken man finansierar skulder och övriga förbindelser som i samband med landskaps- och social- och hälsovårdsreformen överförs till landskapen. Propositionen är till följd av aspekter som anknyter till landskapens ekonomi ett nödvändigt element i landskapsreformens första fas. Väsentlig, till följd av principen om förvaltningens lagbundenhet, är också propositionen med förslag till sådana ändringar i strafflagen som krävs för den reform som gäller inrättandet av landskapen och ordnandet av social- och hälsovården (RP 65/2018 rd).

Grundlagsutskottet anser att maku2-propositionen har en så central ställning för landskapsreformen i stort, att landskapsval inte kan förrättas om en avgörande del av bestämmelserna om överföringarna av uppgifter från kommunerna och staten till landskapen inte hinner godkännas. Grundlagsutskottet understryker att de som avser kandidera i landskapsvalet och de röstberättigade i rimligt god tid och utifrån bestämmelser i lag måste ges tillräckligt detaljerad information om hur skötseln av landskapets uppgifter ska ordnas, hur tillsynen över detta ordnas och vilka uppgifter landskapet har.

Grundlagsutskottet anser att landskapen, till följd av propositionernas inbördes beroendeförhållanden, först måste inrättas juridiskt i enlighet med RP 15/2017 rd, innan riksdagens plenum kan behandla regleringen av landskapens andra uppgifter.

Bestämmelser om landskapens finansiering finns i lagen om landskapens finansiering. Grundlagsutskottet anmärker att det i förslaget till finansieringslag (som kompletterats genom propositionerna RP 57/2017 rd och RP 15/2018 rd) finns bestämmelser om generell, icke öronmärkt finansiering också för andra uppgifter än social- och hälsovårdsuppgifterna. Anslagen uppgår enligt social- och hälsovårdsutskottets betänkandeutkast till 18,6 miljarder euro, varav medlen till social- och hälsovården utgör 17,3 miljarder euro. Det generella anslaget för andra uppgifter är utgående från finansieringslagen 1,3 miljarder euro. Enligt landskapens finansiella kalkyler är anslagsöverföringarna för landskapsuppgifter och tillväxttjänstuppgifter som anknyter till maku2-propositionen mycket stora. Angående de nämnda uppgifter nämner grundlagsutskottet i exemplet att 791 miljoner euro skulle överföras från separata moment i statsbudgeten till landskapens generella anslag. De största posterna anknyter till utgifterna för arbetskraftstjänster, arbets- och näringsbyråer och NTM-centraler. Dessutom skulle 74 miljoner euro överföras från miljö- och hälsoskyddet (RP 148/2017 rd) till landskapens generella anslag, och likaså 423 miljoner euro från räddningsväsendet. De poster som överförs från kommunerna till landskapens generel-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

la anslag påverkar statsandelarna till kommunerna. Grundlagsutskottet anser att arrangemanget är problematiskt med avseende på innehållet i regleringen av finansieringen, i det fall att maku2-propositionen inte behandlas under innevarande valperiod.

Till följd av finansieringsprincipen står det enligt grundlagsutskottet klart att lagen om landskapens finansiering har strukturella kopplingar till maku2-propositionen och till propositionerna om tillväxttjänster (RP 35/2018 rd, RP 93/2018 rd, RP 96/2018 rd, RP 266/2018 rd). Enligt 1 § i finansieringslagen beviljas statlig finansiering för täckande av kostnaderna för de uppgifter för vilka landskapen har organiseringsansvar med stöd av den lagen. Enligt 3 § i finansieringslagen beviljas landskapen statlig finansiering utifrån landskapets invånarantal, åldersgruppsfaktorer som avser social- och hälsovården, faktorer som beskriver behovet av tjänster inom social- och hälsovården och faktorer som beskriver tillväxttjänster, antalet lantbruksföretag, befolkningstätheten, inslaget av främmandespråkiga, tvåspråkigheten och karaktären av skärgård samt åtgärder som främjar hälsa och välfärd, enligt vad som närmare föreskrivs i samma lag. Bestämmelserna täcker också finansieringen av uppgifter som anknyter till maku2-propositionen och tillväxttjänsterna. Det betyder enligt utskottets uppfattning att anslagen för landskapens uppgifter med stöd av bestämmelserna i finansieringslagen fördelas mellan de landskap som ska inrättas. Enligt grundlagsutskottet måste de viktcoefficienter som anges i 3 § i finansieringslagen anpassas till landskapens lagfästa uppgifter. I annat fall följer regleringen inte finansieringsprincipen. Om uppgifter som avses i maku2-propositionen inte överförs på landskapens ansvar, måste framför allt 4 kap. i finansieringslagen men också andra bestämmelser ändras i väsentlig grad.

Grundlagsutskottet har för behandling ett flertal propositioner som gäller tillväxttjänsterna och som anknyter till landskapsreformen. Regeringen föreslår i propositionen med förslag till lag om regionutveckling och tillväxttjänster (RP 35/2018 rd) att det ska föreskrivas att landskapet svarar för regionutvecklingen och tillväxttjänsterna. Den föreslagna lagen är en allmän lag och innebär att de uppgifter som avses i 6 § 1 mom. 9 punkten i landskapslagen (företags-, arbets- och näringsstjänster) samlas under ett nytt koncept, nämligen tillväxttjänster. I de andra propositionerna om tillväxttjänster föreskrivs närmare om skötseln av respektive serviceuppgift. I propositionerna föreslår regeringen betydande funktionella ändringar jämfört med hur uppgifterna sköts i nuläget (bl.a. åtskilt ordnande och produktion av tjänster samt produktion genom köptjänster).

I fråga om tillväxttjänsterna konstateras bland annat följande i detaljmotiven till 6 § 1 mom. 9 punkten i landskapslagen: "Arbets- och näringsministeriet ämnar slå samman och reformera de företags-, arbets- och näringsstjänster som NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna erbjuder till så kallade offentliga tillväxttjänster. I samband med reformen ska tjänsternas innehåll och organiseringen, produktionen, styrningen och finansieringen av tjänsterna bedömas. För att de offentliga tillväxttjänsterna ska kunna skapas krävs en grundlig omarbetning av den nuvarande lagstiftningen om företags-, arbets- och näringsstjänster. Merparten av de offentliga arbetskrafts- och företagstjänster som för närvarande omfattas av NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas organiseringsansvar ska enligt förslaget överföras till landskapens organiseringsansvar." Regeringen har föreslagit att uttömmande bestämmelser om detta uppgiftsområde ska ingå i de lagar som föreslås i de nämnda propositionerna om tillväxttjänster.

Det förefaller enligt grundlagsutskottet uppenbart att propositionerna om tillväxttjänster inte kommer att hinna behandlas under innevarande valperiod. Om propositionerna om tillväxttjänst-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

ter och regionutveckling förfaller, blir följden att en till verksamhetsvolymen avsevärd del av de uppgiftsfält som avses i 6 § i landskapslagen inte kommer att överföras till landskapen. De här uppgifter sköts i nuläget i huvudsak av landskapsförbunden, NTM-centralerna, arbets- och näringsbyråerna och av NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscentret (KEHA-centret). Det har föreslagits att dessa myndigheter (liksom även regionförvaltningsverken) ska läggas ned genom lagförslagen i propositionerna RP 15/2017 rd och RP 14/2018 rd (22 § i lagen om landskapsindelning och 2 § i maku2-propositionens ikraftträdandelag) när reformen träder i kraft den 1 januari 2021. En nedläggning av landskapsförbunden förutsätter också att lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten upphävs samtidigt som uppgifterna överförs till landskapen genom den nya lagstiftningen. Förslaget om upphävande ingår i proposition RP 35/2018 rd. I förslaget till ikraftträdandelag i proposition RP 15/2017 rd föreslås att lagen om landskapsindelning, som reglerar landskapsförbunden, upphävs.

Situationen för de ändringar som gäller tillväxttjänster kan jämföras med behovet av ändringar i andra materiella lagar, och i en reform av denna storlek måste man ofrånkomligen dela upp genomförandet av lagstiftningsändringar i olika faser. Om propositionerna om tillväxttjänster förfaller, kan enligt grundlagsutskottet därför andra lagar som anknyter till reformen ändå godkännas. Om propositionerna förfaller anser utskottet emellertid att följden blir att vissa ändringar som är nödvändiga med hänsyn till grundlagen måste göras i andra lagförslag. Den gällande lagstiftningen känner inte heller till begreppet "tillväxttjänst", vilket leder till att terminologin måste ändras i 2 § 1 mom. 6 punkten, 3 § 1 mom., 18 § 1 mom. och 19 § i förslaget till lag om landskapens finansiering. Vidare följer att det i finansieringslagen, som ovan sagts, måste göras strukturella ändringar.

Grundlagsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid följande motivering i maku2-propositionen (RP 14/2018 rd, s. 216). "Lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna kan inte upphävas och införandelagen godkännas, om inte regeringens propositioner med förslag till lag om regionutveckling och tillväxttjänster samt till lag om arbets- och näringsministeriets serviceprocesser i landskapen godkänns först eller i samma sammanhang. I annat fall kan skötseln av de lagstadgade uppgifterna inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde på grund av behandlingen av den nu aktuella regeringspropositionen bli utan behöriga ämbetsverk, NTM-centraler, arbets- och näringsbyråer och deras utvecklings- och förvaltningscenter."

Grundlagsutskottet anser att bestämmelser om tillsyn och tillsynsmyndighet ska stiftas på behörig sätt med stöd av den gällande lagstiftningen, och att frågan har relevans för lagstiftningsordningen (GrUU 33/2018 rd, s. 4). Av detta följer enligt grundlagsutskottets uppfattning en konstitutionellt nödvändig koppling mellan propositionen om inrättande av landskapen (RP 15/2017 rd) och maku2-propositionen (RP 14/2018 rd). En följd blir också att gällande lagar om behöriga myndigheter och tillsyn, av skäl som följer av grundlagen, inte kan upphävas, om det inte samtidigt antas motsvarande grundläggande bestämmelser om den nya förvaltningsstrukturen. Om riksdagen inte hinner behandla maku2-propositionen under innevarande valperiod, är det enligt grundlagsutskottet nödvändigt att social- och hälsovårdsutskottet till följd av detta gör de nödvändiga ändringar i vård- och landskapspropositionen som specificeras nedan. Om riksdagen inte hinner behandla propositionerna om tillväxttjänster, ser grundlagsutskottet det likaså som nöd-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

vändigt att förvaltningsutskottet till följd av detta gör de nödvändiga ändringar i maku2-propositionen i fråga om behöriga myndigheter.

Grundlagsutskottet vill i exempelsyfte fästa uppmärksamhet vid två problem som följer av beroendeförhållandet mellan propositionerna, i det fall att alla de uppgifter som planerats för landskapen inte överförs på landskapens ansvar.

Enligt 43 § i förslaget till ikraftträdandelag ska kommunfullmäktige bestämma inkomstkattesatsen för 2021 så att den är inkomstkattesatsen för 2020 minskad med 12,47 procentenheter. Grundlagsutskottet bedömde tidigare att förslaget inte är förenligt 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 skulle ha någon prövningsrätt alls i saken (GrUU 26/2017 rd, s. 15). Kommunernas beskattningsrätt och deras därtill anslutna rätt att besluta om sin egen ekonomi hör till de centrala dragen i den genom grundlagen skyddade självstyrelsen (se även RP 1/1998 rd, s. 176/II). Grundlagsutskottet ansåg dock att även om den föreslagna tidsbundna lagfästa sänkningen av kommunernas inkomstkattesats begränsar kommunernas beskattningsrätt, fanns det vägande skäl som i sista hand hänför sig till att begränsningen genomförs under en övergångstid i samband med en stor förvaltningsreform som bland annat avser att trygga grundlagens 19 §. Utskottet ansåg att bestämmelsen i införandelagen i den aktuella synnerligen extrema situationen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning oberoende av grundlagens 121 § 3 mom. (GrUU 26/2017 rd, s. 15).

Grundlagsutskottet uppmärksammar att skälen ansågs vara vägande i ett sammanhang där de uppgifter som skulle överföras till landskapen innefattade kostnaderna för social- och hälsovården räddningsväsendet och miljö- och hälsoskyddet (se RP 15/2017 rd, s. 248). Till den del de uppgifter som ligger till grund för bestämmandet av inkomstkattesatsen eventuellt inte överförs från kommunerna till landskapen måste också den kommunala finansieringsprincipen beaktas. Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. När bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, gäller det att samtidigt se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis (se GrUU 16/2014 rd, s. 2 och de utlåtanden som nämns där). Grundlagsutskottet har ansett att med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen får finansiella uppgifter för kommunerna inte 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).

Trots kommunernas beskattningsrätt och finansieringsprincipen enligt 121 § i grundlagen har lagstiftaren en relativt bred prövningsrätt när det gäller att föreskriva om förändringar som kan ha en betydande effekt på kommunernas ekonomiska ställning (GrUU 67/2014 rd). Enligt grundlagsutskottets uppfattning förefaller det uppenbart att en del av lagstiftningen om överföring av uppgifter som hänför sig till vård- och landskapsreformen inte hinner behandlas under riksmötet 2018. De föreslagna bestämmelserna om inkomstkattesats för 2021 möjliggör inte nödvändigtvis att kommunerna kan anpassa sin ekonomi till en situation där dessa uppgifter fortsatt ska skötas av kommunen. Det följer av den beskattningsrätt kommunen har enligt 121 § 3 mom. i grundlagen och av kravet på att kommunerna ska ha faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter att kommunens inkomstkattesats kan sänkas genom lagstiftning endast i den utsträckning

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

som behövs för varje enskild överföring av uppgifter. Införandelagens 43 § kan inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning om bestämmelsen inte motsvarar det kravet.

I propositionen om vård- och landskapsreformen (RP 15/2017 rd) föreslår regeringen att det stiftas en lag om produktion av social- och hälsojänster (lagförslag 6). Statsandelssystemet för kommunal basservice ändras för att de statsandelsgrunder som används som grund för statsandelssystemet ska beskriva de uppgifter som blir kvar i kommunerna efter reformen och de anknytande skillnaderna i behov. Ändringar görs både i de kalkylerade statsandelsgrunderna i statsandelssystemet, i bestämningsgrunderna för tilläggsdelarna och i utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. För att säkerställa att finansieringsprincipen uppfylls begränsas och utjämnas de ändringar i kommunerna som uppstår i reformen. Eftersom de totala verkningarna av reformen kommer att vara omfattande i kommunerna, kompletteras de ovan beskrivna ändringarna i finansieringssystemet med en utjämning av ändringen i statsandelssystemet. Genom utjämningen av ändringen i systemet säkerställs att den ekonomiska situationen före reformen, dvs. balansen i kommunerna 2018, bibehålls oförändrad i varje kommun under det år då reformen träder i kraft, och under åren efter ikraftträdandet begränsas verkningarna av ändringen i eurobelopp per invånare (RP 15/2017 rd, s. 186).

Enligt ikraftträdandebestämmelsen i lagförslagets 54 § ska lagen om statsandel för kommunal basservice upphävas genom lagen. I 1 § i lagförslaget anges de kommunala uppgifter för vilka det föreslås att statsandel för driftskostnaderna ska betalas med stöd av denna lag. Enligt motiven (RP 15/2017 rd, s. 581) motsvarar paragrafen 1 § i gällande lag, men i den lagförteckning som ingår i 1 mom. beaktas de uppgifter för vilka arrangörsansvaret övergår på landskapen.

Grundlagsutskottet fäster social- och hälsovårdsutskottets uppmärksamhet vid att kommunernas i 121 § i grundlagen tryggade ekonomiska självstyrelse och den därtill knutna finansieringsprincipen inte får äventyras under någon fas av landskapsreformen. Det är enligt grundlagsutskottet oklart hur kommunernas ekonomiska självstyrelse ska kunna tryggas genom de föreslagna ändringarna av statsandelen för kommunal basservice, om bestämmelserna om kommunernas och landskapens uppgifter och finansieringen av dem inte genomförs på det sätt regeringen föreslår. Social- och hälsovårdsutskottet måste försäkra sig om att lagen om kommunernas statsandelar motsvarar den kommande arbetsfördelningen och anslagsfördelningen mellan landskapen och kommunerna. Social- och hälsovårdsutskottet måste också säkerställa att finansieringsprincipen följs under hela den period landskapsreformen genomförs och kommunernas uppgifter överförs till landskapen.

Avslutningsvis vill grundlagsutskottet fästa uppmärksamhet vid propositionen med förslag till lag om ordnande av räddningsväsendet (RP 16/2017 rd), som hänger samman med landskapsreformen. I sitt utlåtande (GrUU 27/2017 rd) om propositionen ansåg grundlagsutskottet att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utifrån riksdagens behandling av den samlade landskapsreformen står det dock klart att räddningsväsendet inte kan överföras till landskapen innan landskapen har inrättats. Lagen om ordnande av räddningsväsendet har också kopplingar till maku2-propositionen, som upphäver sådana bestämmelser om tillsynen över räddningssektorn som är centrala med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Därmed kan de konstitutionella anmärkningar som grundlagsutskottet har framfört ovan i fråga om kopplingarna mellan lagstiftningen om tillväxttjänster och maku1- respektive maku2-propositionerna tilläm-

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

pas också på kopplingarna mellan lagen om ordnande av räddningsväsendet och de nämnda propositionerna.

Utöver de propositioner som redan nämnts behandlar riksdagen ett flertal propositioner där det antingen föreskrivs uttryckligen om landskapets framtida uppgifter eller på annat sätt föreslås nya bestämmelser inom förvaltningsområdet i syfte att anpassa lagstiftningen till landskapsreformen. Grundlagsutskottet konstaterar att det av skäl som följer av 2 § 3 mom., 19 och 22 § och delvis även av 121 § 4 mom. i grundlagen står klart att det inte hör till lagstiftarens behörighet att med hänsyn till skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna stifta lagar i vilka det inte föreskrivs om behörig myndighet eller tillsynsmyndighet inom förvaltningsområdet eller enligt vilka bestämmelser om detta avses bli stiftade senare. Detsamma gäller bestämmelser om överföring av personal som sköter myndighetsuppgifter och finansiering.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om vård- och landskapsreformen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men

lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess bestämmelser om tjänsteansvar för landskapets bolag och servicecenter och om bolagiseringsskyldigheten enligt 113 § beaktas på behörigt sätt,

lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 58 § om rätten att få uppgifter beaktas på behörigt sätt,

lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 6 § om tjänsteansvar för medlemmar i det temporära beredningsorgan, 12 § om tidpunkten för val, 35 § om ersättning i samband med egendomsarrangemang, 43 § om kommunernas inkomstskattesats och 44 § om bolagiseringsskyldigheten beaktas på behörigt sätt,

lagförslag 4 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 6 § om förutsättningarna för höjning av finansieringsnivån beaktas på behörigt sätt,

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

att beslutet om riksdagens samtycke ska fattas med enkel majoritet,

att lagförslagen i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om valfrihetslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning,

men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 5 § om ändring av kundplanen och informationsinnehållet i kundplanen samt behandlingen av känsliga uppgifter i planen, 65 § om beräkningen av den fasta ersättningen, 80 § om rätten att få uppgifter, 85 § om skyldigheten att tillhandahålla tjänster och tryggheten av förutsättningarna för tillhandahållandet av tjänster och 90 § om tidigareläggning av införandet samt bestämmelserna om åtkomsträttigheter beaktas på behörigt sätt,

Utlåtande GrUU 65/2018 rd

att lagförslaget i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om tjänsteproducentlagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar om registrering av landskapets affärsverk och avförande av affärsverket ur registret samt om tillsynsmyndigheten beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 22.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent (delvis)
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Anna-Maja Henriksson sv (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent (delvis)
medlem Mia Laiho saml (delvis)
medlem Markus Lohi cent (delvis)
medlem Leena Meri saf (delvis)
medlem Ville Niinistö gröna (delvis)
medlem Juha Rehula cent (delvis)
medlem Wille Rydman saml (delvis)
medlem Ville Skinnari sd (delvis)
medlem Matti Torvinen sin (delvis)
medlem Kaj Turunen saml (delvis)
ersättare Timo V. Korhonen cent (delvis)
ersättare Mats Löfström sv (delvis)
ersättare Johanna Ojala-Niemelä sd (delvis)
ersättare Sirpa Paatero sd (delvis)
ersättare Ben Zyskowicz saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.