

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 67/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den (RP 324/2014 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- omsorgsminister Susanna Huovinen, avdelningschef Kirsi Varhila, direktör Taru Koivisto, regeringsråd Pekka Järvinen och regeringsråd Päivi Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- biträdande budgetchef Juha Majanen, regeringsråd Auli Valli-Lintu och konsultativ tjänsteman Ville Salonen, finansministeriet
- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, Statens revisionsverk
- ordförande Klemetti Näkkäljärvi, sametinget

- folktingssekreterare Markus Österlund och språkskyddssekreterare Johanna Lindholm, Svenska Finlands folkting
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund
- professor Pentti Arajärvi
- professor Arto Haveri
- professor Mikael Hidén
- professor Raija Huhtanen
- professor Jussi Huttunen
- professor emeritus Martti Kekomäki
- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Eija Mäkinen
- professor Matti Niemivuo
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- professor Raija Huhtanen
- professor Tuomas Ojanen.

Övrigt

Medlemmarna i grundlagsutskottet deltog den 15 januari 2015 i ett öppet möte arrangerat av social- och hälsovårdsutskottet i riksdagshusets auditorium.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det ska stiftas en lag om ordnandet av social- och hälsovården och en lag om dess införande samt vissa lagar som hänför sig till dessa. Genom lagarna revideras bestämmelserna om ordnandet, produktionen, förvaltningen, planeringen och finansieringen av samt tillsynen över kommunal social- och hälsovård.

Bestämmelser om införandet av lagen om ordnandet av social- och hälsovården stiftas genom en separat lag om införande av lagen. Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. De social- och hälsovårdsområden som avses i lagarna ska bildas så att de inleder sin verksamhet senast vid ingången av 2016 och att organiseringsansvaret för social- och hälsovården övergår till dem vid ingången av 2017. Folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård och lagen om planering av och statsunderstöd för social- och häl-

sovården avses bli upphävda vid ingången av 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen mot dels grundlagens 19 § om sociala rättigheter och 6 § om jämlikhet, dels grundlagens 121 § som gäller kommunal och annan regional självstyrelse. Dessutom bedömer regeringen förslaget med avseende på grundlagens 17 § om språkliga rättigheter, 44 § om redogörelseförfarande samt 80 § om bemyndigande att utfärda förordning. Regeringen föreslår att grundlagsutskottet ombes yttra sig om propositionen eftersom förslaget till lag om ordnandet av social- och hälsovården på många punkter har anknytning till grundlagen och den föreslagna modellen avsevärt avviker från de nuvarande modellerna för kommunal verksamhet, vilka baserar sig på etablerade principer för hur grundlagen ska tolkas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förnyande av systemet för social- och hälsovårdstjänster

Regeringen föreslår en lag om ordnandet av social- och hälsovården (nedan förslaget till lagen om ordnandet) jämte lag om införande. Regleringen innebär en grundlig reform av det finländska systemet för social- och hälsovårdstjänster. Reformen utgår från att främja och upprätthålla välfärden och hälsan samt att minska skillnaderna i välfärd och hälsa mellan befolkningsgrupperna. Regleringen ska tillförsäkra människor rätt till social- och hälso- och sjukvård av god kvalitet. En avsikt är också att på längre sikt trygga finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna.

Målen ska nås genom att ansvaret för att ordna social- och hälso- och sjukvården i största möjliga omfattning integreras och att bärkraften kraftigt stärks för de aktörer som har organiseringsan-

svar. Ordnandet av tjänsterna på förslaget sätt genom en regional ansvarig instans innefattar både horisontell integration (tjänster inom socialvården och tjänster inom hälso- och sjukvården) och vertikal integration (basservice och specialtjänster). Syftet med den omfattande integreringen är att trygga olika aktörers förutsättningar att ha ansvar för helheten och samtidigt avlägsna incitamenten för att föra över klienter och patienter från en ansvarig aktör till en annan.

Enligt 2 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovården gäller regleringen fortsättningsvis kommunal verksamhet. Men organiseringsansvaret, produktionsansvaret och finansieringsansvaret för den kommunala social- och hälsovården föreslås bli separerat. För detta syfte innehåller lagförslaget utöver kommunnivån en samkommunsmodell på två nivåer.

I Finland bildas fem samkommuner som utgör social- och hälsovårdsområden. Samkommunerna ansvarar för ordnandet av offentliga social- och hälso- och sjukvårdstjänster. Avsikten är att områdena

är tillräckligt stora för att trygga att invånarna får tjänsterna likvärdigt, högkvalitativt och kostnadseffektivt.

Ansvaret för att vårdtjänsterna produceras ligger i sin tur hos de samkommuner som har fastställts i social- och hälsovårdsområdets beslut. Samkommunernas totala antal kan vara högst 19. Det är meningen att beslutanderätten om hur tjänsteproduktionen genomförs i praktiken kvarstår hos organisationer som är mindre än ett social- och hälsovårdsområde och därigenom närmare lokalnivån.

Varje kommun ska höra både till en samkommun som utgör ett social- och hälsovårdsområde och till en samkommun med produktionsansvar. Kommunerna ansvarar också framöver för finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna och statsandelarna kanaliseras genom dem. Avsikten är att bevara kontakten mellan kommunens övriga verksamhetsområde samt mellan finansieringen av servicesystemet och beslutsfattandet som gäller välfärd och främjande av hälsa.

Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna

Enligt propositionsmotiven (s. 143) har det splittrade ansvaret för att ordna tjänster lett till att både skillnaderna mellan befolkningsgrupperna och de regionala skillnaderna när det gäller tillgången till social- och hälso-tjänster har ökat och till att ojämlikheten därmed har blivit betydlig. Med stöd av detta bedöms det i propositionen att det nuvarande systemet inte i tillräcklig utsträckning garanterar att de grundläggande fri- och rättigheterna förverkligas. Reformens mål och de basala lösningar som föreslås för att nå målen — särskilt den omfattande integreringen av tjänsterna och stärkandet av aktörernas bärkraft — har således ett nära samband särskilt med att bestämmelserna i grundlagen om rätten till social trygghet (19 §) och jämlikhet (6 §) genomförs på det sätt som avses i 22 § i grundlagen.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom

lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bestämmelsen om skyldigheten för det allmänna avser enligt förarbetet till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna å ena sidan social- och hälsovårdens preventiva verksamhet och å andra sidan utvecklandet av förhållandena i samhället inom det allmännas olika verksamhetssektorer i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa. Det handlar framför allt om att trygga tillgången till tjänsterna. Däremot definierar bestämmelsen inte sättet att ordna social- och hälsovårdstjänster. Men också andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, såsom jämlikhet och förbud mot diskriminering, inverkar indirekt på tillgången till och sättet att ordna tjänster (RP 309/1993 rd, s. 75).

I 6 § 1 mom. säger grundlagen att alla är lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av det traditionella kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämställdhet. Där ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på likabehandling i likartade fall. Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av de uppräknade diskrimineringsgrunderna eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. En sådan annan orsak kan vara till exempel hemort (RP 309/1993 rd, s. 45—48; se också GrUU 31/2014 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har tidigare vid bedömningen av kommun- och servicestrukturreformen ansett det viktigt att reformen verkställs med seriös hänsyn till att invånare i kommuner i olika delar av landet bemöts jämlikt och till deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 37/2006 rd, s. 2—3). Dessutom har utskottet vid bedömningen av kommunstrukturlagen konstaterat att de betydande förändringsfaktorer som påverkar finansieringsbasen för de offentliga finanserna, såsom den pågående förändringen av befolkningsstrukturen, förutsätter effektiva åtgärder för att i framtiden tryg-

GrUU 67/2014 rd — RP 324/2014 rd

ga bl.a. rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen (GrUU 20/2013 rd, s. 3). Därför anser grundlagsutskottet att det med avseende på systemet med de grundläggande rättigheterna finns tungt vägande skäl för att reformera ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna och överföra ansvaret för att ordna och producera tjänsterna från enskilda kommuner till större aktörer (jfr GrUU 65/2002 rd, s. 3) trots att det är svårt att göra en tillförlitlig bedömning av förslaget ekonomiska konsekvenser.

Därför anser grundlagsutskottet att förslaget basala lösning — en omfattande integration och en starkt bärkraft för aktörerna — är godtagbar och på längre sikt motiverad med avseende på de offentliga finansernas bärkraft och i anslutning till tryggheten av de sociala grundläggande rättigheterna samt likabehandling. Ändå anser grundlagsutskottet att det inte i konstitutionellt hänseende räcker att bedöma regleringen enbart med avseende på de sociala grundläggande rättigheterna utan särskilt systemreformens administrativa genomförandesätt och finansieringsansvaret bör granskas också i ljuset av andra bestämmelser i grundlagen (jfr GrUU 20/2013 rd, s. 3 och GrUU 37/2006 rd, s. 3).

Demokratien

Samkommunernas uppgifter och förvaltning

Den föreslagna samkommunsmodellen i två nivåer baserar sig på att ansvaret för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster ska delas mellan separata samkommuner.

Fem samkommuner som utgör ett social- och hälsovårdsområde ska svara för att invånarna och andra som har rätt att få tjänster inom dess område får de tjänster som de behöver. I ansvaret för att ordna tjänsterna ingår enligt 11 § i lagförslaget ansvar för att sköta de lagstadgade uppgifterna samt ansvar för likvärdig tillgång till och kvalitet på tjänster, fastställande av behov och kvantitet, produktionsstrukturen och beslutandet om produktionsätten, uppföljning och utveckling av verksamheten, övervakningen av produktionen samt säkerställande av att de språkliga rättigheterna tillgodoses. Social- och

hälsovårdsområdenas centrala instrument är ett beslut om att ordna social- och hälsovård. Beslutet utarbetas vart fjärde år och anger bland annat vilka samkommuner som har produktionsansvar och deras uppgifter samt hur social- och hälsovårdsområdet i övrigt ska sköta sitt ansvar för ordnandet enligt 11 §.

Det högsta beslutande organet i social- och hälsovårdsrådets samkommun är samkommunsfullmäktige vars ledamöter ska vara ledamöter av fullmäktige i medlemskommunerna. Varje medlemskommun har minst en representant i samkommunsfullmäktige. Representantmötet för kommunerna ska utse ledamöterna till samkommunsfullmäktige så att röstandelarna för grupperingarna svarar mot den andel röster som de olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått. Kommunrepresentanternas röstetal i samkommunens representantmöte baserar sig på kommunens invånarantal. När representantmötet fattar beslut om att ordna social- och hälsovård och att godkänna social- och hälsovårdsrådets budget, krävs det att förslaget understöds av en majoritet av rösterna och dessutom av minst en tredjedel av medlemskommunerna och mer än hälften av dessa medlemskommuners representanter.

De samkommuner som fastställs i beslutet om att ordna tjänster är i sin tur ansvariga för att ordna tjänsterna. Produktionsansvar kan ges till en sådan samkommun som har verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningar att svara för alla i produktionsansvaret ingående lagstadgade tjänster inom den kommunala social- och hälsovården. Samkommunerna med produktionsansvar tillhandahåller tjänsterna som egen verksamhet. Den egna tjänsteproduktionen kan kompletteras med tjänster som anskaffas från privata tjänsteproducenter enligt de principer som fastställs i beslutet om att ordna social- och hälsovård.

På den samkommun som har produktionsansvar och på dess förvaltning tillämpas bestämmelserna om samkommuner i kommunallagen. Kommunerna kan också avtala om att ansvaret för ordnandet genomförs genom modellen med en ansvarig kommun som avses i kommunalla-

gen. Kommunrepresentanternas röstetal baserar sig på kommunens invånartal också i denna samkommuns beslutande organ. För att ett förslag ska kunna godkännas i samkommunens högsta beslutande organ, krävs det att förslaget understöds av en majoritet av rösterna och dessutom av minst två medlemskommuner och mer än hälften av dessa medlemskommuners representanter.

Utgångspunkter för bedömningen

Propositionen innebär att ordnandet och produktionen av den kommunala social- och hälsovården genom lagen i sin helhet överförs till överkommunal nivå som samkommunernas uppgift medan finansieringen av tjänsterna kvarstår hos kommunerna. Regleringen är relevant särskilt med avseende på 2 och 14 § i grundlagen om demokrati och individens möjligheter till deltagande och inflytande och 121 § i grundlagen som gäller kommunal och annan regional självstyrelse.

I 2 § 1 och 2 mom. i grundlagen föreskrivs om den demokratiska grunden för det allmänna. I förarbetet till grundlagen konstateras att trots att 1 mom. begränsas till att gälla statsmakten, utgår grundlagen från att all offentlig maktutövning ska ha demokratisk grund. Särskilt den kommunala självstyrelsen är av väsentlig betydelse för hur demokratin genomförs (RP 1/1998 rd, s. 74). 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 (GrUU 63/2014 rd, s. 3, GrUU 24/2008 rd, s. 2/I, och GrUU 23/2001 rd, s. 2/I). Den kommunala rösträtten som möjlighet till lokalt inflytande enligt 14 § 3 mom. i grundlagen jämföras för sin del med de statliga valrättigheterna och rättigheterna att delta i samhälllig verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 65). Bestämmelserna i 2 § i grundlagen har ett nära samband också till 14 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilken det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhälllig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

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

Bestämmelser om kommunernas olika samarbetsförpliktelser har redan i flera decennier utfärdats i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottets bedömning har varit att man ansett det möjligt att genom vanlig lag föreskriva om tvångssamkommuner och motsvarande samarbetsorgan, även om utskottet har ansett att det i någon mån inskränker kommunernas självstyrelse att genom lag förpliktas att medverka i en samkommun. När utskottet har bedömt arrangemangen för påtvingat kommunalt samarbete har det tagit hänsyn till samverkansuppgifternas överkommunala karaktär, en rationell förvaltning av uppgifterna och det faktum att beslutmekanismen inte ger någon enskild kommun möjlighet att få ensidig bestämmanderätt. En annan sak som har tillmätts betydelse är om arrangemanget väsentligt har inskränkt medlemskommunernas allmänna verksamhetsområde. Dessutom har utskottet ansett det problematiskt att öka uppgifterna för kommunernas samverkansorgan till den utsträckning och på det sätt att det skulle påverka medlemskommunernas förvaltning väsentligt och äventyra den princip som ingår i principerna för kommunal självstyrelse om att kommunens beslutanderätt ska höra till de organ som kommuninvånarna har valt (se t.ex. GrUU 37/2006 rd, s. 5, och de utlåtanden som nämns där).

Bestämmelser om självstyrelse i förvaltningsområden som är större än kommuner ska med

GrUU 67/2014 rd — RP 324/2014 rd

stöd av 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas i lag. Denna bestämmelse uttrycker enligt förarbetet möjligheten att ordna större förvaltningsområden än kommuner — såsom landskap — enligt principerna för självstyrelsen (RP 1/1998 rd, s. 176). Grundlagsutskottet har konstaterat att 121 § 1 mom. i grundlagen bildar en helhet tillsammans med 121 § 4 mom. (GrUU 20/2013 rd, s. 9).

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden om förvaltningsförsöket i Kajanalands län bedömt ett självstyrelsesystem som verkställs i ett förvaltningsområde större än en kommun med avseende på grundlagens 121 § 4 och 1 mom. (GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd). Utskottet ansåg att omfattningen av de uppgifter som då föreslogs bli överförda från kommunerna i försöksområdet till landskapet Kajanalands län (merparten av hälso- och sjukvården, en del av socialvården samt utbildningen på andra stadiet) var anmärkningsvärt stor. Överföringen påverkade enligt utskottets bedömning på ett betydande sätt förvaltningen i försöksområdets kommuner och inskränkte otvetydigt beslutanderätten för de organ som de lokala invånarna hade valt. Regleringen var därför enligt utskottets åsikt i grunden rätt problematisk med avseende på de centrala principerna för den kommunala självstyrelsen.

Men bakgrunden till överföringen var Kajanalands län ovanligt svåra ekonomiska och sociala situation som i förlängningen skulle ha äventyrat de berörda kommunernas möjligheter att producera tillräckligt med kommunal basservice. Regleringen syftade till att garantera likvärdig tillgång på kommunala tjänster för invånarna i landskapet. Utskottet anser att det fanns tungt vägande grunder för regleringen som bottnade i systemet för grundläggande rättigheter.

Med avseende på demokratiprincipen som ingår i kommunal självstyrelse ansåg utskottet att det var viktigt att beslutanderätten i landskapet Kajanalands län tillföll de organ som invånarna i landskapet har valt genom direkta val. Demokratin i landskapets förvaltningssystem lindrade den inskränkning av kommuninvånarnas möjligheter till delaktighet och medinflytande i för-

söksområdets kommuner som följde av överföringen av uppgifterna. Den kommunala självstyrelsen ersattes i fråga om de uppgifter som överfördes till landskapet av en regional självstyrelse som enligt utskottet var något mer avlägsen ur kommuninvånarens synvinkel.

De uppgifter som då föreslogs bli överförda från kommunerna till landskapet var kommunernas så att säga obligatoriska uppgifter. Regleringen begränsade således inte kommunernas allmänna ansvarsområde eller deras rätt att enligt sin självstyrelse sköta uppgifter som de frivilligt åtagit sig, och inte ens alla obligatoriska uppgifter som kommunerna hade blivit överförda till landskapet. Trots att de frivilliga uppgifternas faktiska betydelse kunde betraktas som liten med avseende på den kommunala självstyrelsen, ansåg utskottet att regleringen inte gjorde invånarnas självstyrelse betydelselös i kommunerna i försöksområdet.

På grundval av en total bedömning baserad på dessa faktorer ansåg utskottet att regleringen i samband med försöket kunde genomföras i vanlig lagstiftningsordning. För det talade också möjligheten enligt 121 § 4 mom. i grundlagen att bestämma genom lag om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

Bedömning av förslaget

Den proposition som nu bedöms är exceptionell till sina dimensioner jämfört med de former av obligatorisk samverkan som grundlagsutskottet tidigare har bedömt. Den föreslagna överföringen av uppgifter och ansvar till samkommuner innebär redan i sig en betydande begränsning i kommunernas självstyrelse. Men med beaktande av den nuvarande kommunstrukturen kan det dock läggas fram tungt vägande grunder för regleringen med anknytning till framför allt tryggheten av de grundläggande rättigheterna. Dessutom bör det observeras att en stor del av särskilt hälso- och sjukvårdens uppgifter redan nu har ordnats kommunövergripande och att exempelvis sjukvårdsdistriktens samkommuner inte har ansetts strida mot grundlagen (GrUU 31/1996 rd). Överföringen av uppgifter begräns-

sar inte heller kommunernas hävdvunna allmänna ansvarsområde.

De mest problematiska dragen i lagförslaget om ordnande med avseende på demokratiprincipen gäller snarare hur reformen genomförs administrativt. Förslaget bygger på en kommunbaserad modell. I den föreslagna förvaltningsmodellen blir i synnerhet de samkommuner som utgör social- och hälsovårdsområden ändå exceptionellt stora. En samkommun som utgör ett social- och hälsovårdsområde kan i medeltal ha över 60 medlemskommuner. Det betyder i sin tur att särskilt små kommuner får ett mycket lågt röstetal i samkommunfullmäktige. Enligt propositionsmotiven (s. 40) blir röstetalen under en procent i 180 kommuner med nuvarande kommunindelning. På grund av att samkommunerna är stora blir de flesta kommunernas och invånarnas möjligheter till inflytande inom social- och hälsovårdsområdet således ganska svaga. Problemen med små möjligheter till inflytande accentueras när man beaktar att det handlar om en central basservice för kommunens invånare. Att finansieringsansvaret förblir hos kommunerna innebär i sin tur att i medeltal lite under hälften av kommunens budget överförs till samkommunens beslutanderätt.

Trots att den kommunala basen formellt består blir sambandet med beslutsfattandet på kommunal nivå och särskilt med kommuninvånarnas möjligheter till inflytande genom rösträtt i praktiken rätt avlägset i den föreslagna förvaltningsmodellen. Med beaktande av vilken betydande beslutanderätt social- och hälsovårdsrådets samkommunfullmäktige besitter blir dess demokratiska grund således mycket indirekt och tunn. Problemen med avseende på demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen ökas av att den i sig motiverade regleringen i 21 § 2 mom. i lagen om ordnande, som gäller trygandet av den politiska representationen i samkommunfullmäktige, begränsar medlemskommunernas möjligheter att välja de representanter de vill ha till samkommunens högsta beslutande organ och således minskar kommunernas inflytande i beslutsfattandet inom det högsta organet.

I sina ovan nämnda utlåtanden om förvaltningsförsöket i Kajaland ansåg utskottet i sin bedömning att det är helt väsentligt att det regionala förvaltningssystemet är demokratiskt. De föreslagna social- och hälsovårdsområdena är till sin omfattning betydligt större än landskapet Kajaland. Ändå ingår det i den nu aktuella förvaltningsmodellen inget organ som väljs av invånarna genom direkta val och som skulle ersätta den kommunala självstyrelsen och inskränningen av kommuninvånarnas möjligheter till delaktighet och medinflytande i kommunen till följd av överföringen av uppgifterna. Det handlar således inte om självstyrelse på ett större område än en kommun enligt 121 § 4 mom. i grundlagen.

I förslaget ingår vissa bestämmelser som är positiva med avseende på att genomföra demokrati och kommunernas och deras invånares möjligheter till medinflytande. Sådana är framför allt samkommunernas skyldighet att samla in och beakta synpunkter som invånarna i området har enligt 30 § i förslaget till lag om ordnande liksom kravet i 23 § 3 mom. att för att social- och hälsovårdsrådets beslut om att ordna social- och hälsovård ska kunna godkännas i samkommunfullmäktige, måste förslaget understödjas av minst en tredjedel av medlemskommunerna. Det är också relevant i ljuset av utskottets tidigare praxis att systemet för beslutsfattande inte i en enda samkommun ger en enskild kommun möjlighet till en dominerande ställning. Men det räcker enligt utskottets åsikt inte för att kompensera för de betydande brister som förvaltningsmodellen har med avseende på demokratiprincipen.

I propositionsmotiven (s. 150) anses den kommunbaserade förvaltningsmodellen vara mest ändamålsenlig för att då bevaras kontakten mellan beslutsfattandet och kommunens övriga verksamhetsområden samt mellan finansieringen av servicesystemet och beslutsfattandet som gäller välfärd och främjande av hälsa. Grundlagsutskottet anser detta mål vara motiverat i sig särskilt med avseende på att bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen om skyldigheten för det allmänna hänvisar både till social- och hälsovår-

dens preventiva verksamhet och till utvecklandet av förhållandena i samhället inom det allmännas olika verksamhetssektorer i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa. Som utskottet ser det är det föreslagna systemet dock inte det enda sättet — och inte ens nödvändigtvis ett särskilt effektivt sätt — att sporra kommunerna att se till att främja hälsan och att bedriva verksamhet som siktar till att förebygga hälsomässiga och sociala olägenheter.

Vid den sammantagna bedömningen av den föreslagna regleringen bör man dessutom beakta — vilket lyfts fram också i propositionsmotiven (s. 55—56 och s. 150) — att regleringens allmänna mål inklusive tryggande av att de grundläggande rättigheterna tillgodoses kan nås också med metoder som åtminstone i princip med avseende på demokratiregleringen i grundlagen vore antingen problemfria eller åtminstone mer problemfria än den föreslagna modellen. Alternativ till den föreslagna modellen skulle enligt motiven kunna vara antingen en samkommunsmodell i en nivå eller att helt och hållet överföra social- och hälsovårdsuppgifterna från kommunernas ansvar till sådana i 121 § 4 mom. i grundlagen avsedda förvaltningsområden med självstyrelse som är större än kommuner.

På grundval av en helhetsbedömning utgår från dessa faktorer konstaterar grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen inte tillräckligt genomför demokratin såsom det förutsätts i 2, 14 och 121 § i grundlagen. Därför kan lagförslag 1 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning om det inte görs betydande ändringar i det. Av det följer sannolikt också att de andra lagförslagen som ingår i propositionen, särskilt lagförslag 2, måste ändras analogt.

På grund av regleringens karaktär anser sig grundlagsutskottet inte i stånd att entydigt definiera vilka ändringar som bör göras i lagförslagen för att de ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottets uppgift är i ett sådant sammanhang inte att välja mellan sådana lösningar som uppfyller kraven i grundlagen. Den uppgiften hör till betänkandeutskottet och i sista hand till hela riksdagen. Grundlagsutskottet påpekar att när ordnandet av soci-

al- och hälsovårdstjänsterna som helhet övervägs, bör uppmärksamhet ägnas inte bara demokratin utan också genomförandet av skyldigheten att trygga de grundläggande rättigheterna samt också andra än direkt konstitutionella synpunkter.

Men utifrån demokratiprincipens synvinkel konstaterar grundlagsutskottet följande.

Att överföra uppgifterna från kommunerna till större självstyrelseområden än kommuner som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen och där demokratin skulle genomföras genom direkta val och vilka dessutom skulle ha beskattningsrätt vore med avseende på grundlagen ett tänkbart alternativ. Då vore det viktigt att bland annat separat se till att det finns incitament för att sköta de uppgifter som kvarstår hos kommunerna och som gäller att främja välfärd och hälsa samt förebygga hälsomässiga och sociala olägenheter.

En samkommunsmodell med en nivå bör åtminstone i princip inte betraktas som ett uteslutet alternativ. Men sättet att genomföra modellen får i ett helhetsperspektiv inte strida mot demokratiprincipen eller finansieringsprincipen. Faktorer som ska beaktas vid helhetsbedömningen vore bland annat områdenas storlek, samkommunens uppgifter och behörighet som helhet, finansieringslösningar, fördelningen av olika slags ansvar mellan staten, kommunerna och samkommunen samt samkommunens högsta beslutande organ i termer av sammansättning, valsystem och beslutsförfarande.

Grundlagsutskottet anser det inte ur grundlagens synvinkel i grunden omöjligt att överföra ansvaret för att ordna social- och hälsovården till staten.

Grundlagsutskottet vill betona att det förvaltningssystem jämte genomförandesätt som väljs i vilket fall som helst måste bedömas som helhet med avseende på huruvida det uppfyller kraven i grundlagen. Det är uppenbart, menar utskottet, att om social- och hälsovårdsutskottet går in för att ändra förslaget i syfte att nå en grundlagsenlig lösning, bör det ytterligare begära utlåtande av grundlagsutskottet enligt 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning.

Kommunernas finansieringsansvar

Kommunernas finansieringsansvar och regleringens konsekvenser för kommunernas finansiella ställning

Kommunerna deltar enligt 33 § i förslaget till lagen om ordnande i finansieringen av kostnaderna för social- och hälsovårdsområdet med en avgift som fastställs årligen i social- och hälsovårdsområdets budget. Kommunernas betalningsandelar av finansieringen av social- och hälsovårdsområdet ska bestämmas genom en avgift som baserar sig på kommunens invånarantal, och avgiften ska viktas utifrån sjukfrekvens- och åldersstrukturskriterier i enlighet med lagen om statsandel för kommunal basservice. Vid beräkningen av kommunens betalningsandel bestäms 20 procent enligt invånarantalet och 80 procent enligt åldersstrukturen och sjukfrekvensen.

I propositionsmotiven (s. 65—71 och 148—150) uppskattas finansieringsmodellens kostnadseffekter. Finansieringsmodellen i 33 § i lagen om ordnandet av social- och hälsovården jämnar i sig ut ytterligheter bland kommunerna i social- och hälsovårdsväsendets nettoutgifter. En kalkylmässig granskning av kommunernas betalningsandelar jämfört med kommunernas utgifter för social- och hälsovården 2011—2013 visar att betalningsandelarna ökar för ungefär hälften av kommunerna och minskar för hälften. I majoriteten av kommunerna är förändringen under 200 euro per invånare. Det finns dock 11 kommuner vars finansieringsandel stiger med mer än 400 euro per invånare och 36 kommuner i vilka den sjunker med mer än 400 euro per invånare. Den föreslagna finansieringslösningen leder därför i vissa kommuner till en betydande ökning av kostnaderna för social- och hälsovården.

Den sammantagna effekten av bestämmelsen om finansiering av social- och hälsovårdsområden och statsandelarna skulle enligt motiven beräknat på vinsten av kommunalskatten utan andra åtgärder innebära att trycket på skatteförhöjning kalkylmässigt som mest skulle vara ungefär sex och en halv procentenhet medan möjlig-

heten till skattesänkning skulle vara ca 12 procentenheter. Detta skulle i sin tur på basis av de kommunala skatteprocenter som fastställts för kommunerna för år 2015 betyda att den lägsta kommunala skatteprocenten skulle vara ca 7 och den högsta ca 27.

Effekten av den stora ändringen föreslås dock bli lindrad genom en övergångsbestämmelse i 14 § i införandelagen, genom vilken förändringen genomförs stegvis åren 2017—2020. Dessutom ska det från 2021 framåt sättas ett utjämningsstak för kommunernas betalningsandel. Kalkylmässiga förändringar i finansieringsandelen som överstiger utjämningsstaket ska inte beaktas i finansieringen av social- och hälsovårdsområdet, utan de ska täckas gemensamt genom alla kommuners avgifter. Detta utjämningsstak ska vara +/- 400 € per invånare jämfört med de genomsnittliga kostnaderna för 2012—2014. Utjämningsstaket jämnar ut de kommunvisa konsekvenserna så att den lägsta skatteprocenten skulle vara ca 15 procent och den högsta ca 26 procent. Skillnaden mellan de kommunala skatteprocenterna beräknas således växa från nuvarande sex procentenheter till ca 11 procentenheter.

Grundlagsutskottet har dessutom förfogat över finansministeriets bedömning av propositionens kommunalekonomiska konsekvenser. Finansministeriet har bedömt lagens konsekvenser tillsammans med reformen av systemet med statsandelar till kommunerna, som trädde i kraft 2015, samt de nedskärningar av statsandelar som fastslagits under innevarande valperiod. Dessa konsekvenser för kommunens finansiella ställning har åskådliggjorts genom att presentera förändringens sammantagna verkan som kalkylmässigt tryck på kommunens inkomstskattesats.

Enligt finansministeriets bedömning gäller trycket att höja inkomstskattesatsen kommunvis betraktat totalt 260 kommuner medan inkomstskattesatsen kalkylmässigt kunde sänkas i totalt 44 kommuner. Hos de flesta kommunerna uppgår trycket att höja till 1,00—2,99 skatteprocentenheter (42 procent av kommunerna). Hos 22 kommuner uppgår höjningstrycket till fem procentenhet eller mer. Det största höjningstrycket för en enskild kommun är 7,4 procentenheter.

GrUU 67/2014 rd — RP 324/2014 rd

Rum för sänkning finns det som mest 3,75 procentenheter.

I finansministeriets bedömning har det kalkylmässiga trycket dessutom åskådliggjorts i relation till underskottet eller överskottet i kommunens balansräkning. Underskott i balansräkningen är ett av de centrala kriterierna i det så kallade kriskommunförfarandet enligt statsandelslagen. Av kalkylerna framgår att på denna grund skulle antalet kommuner som står inför kriskommunförfarande öka märkbart.

Grundlagsutskottet vill betona att de ovan nämnda kalkylerna endast är riktgivande och att de innehåller flera osäkerhetsfaktorer jämfört med de faktiska kostnadseffekterna. Utskottet ser det som viktigt att de finansiella konsekvensberäkningarna jämte grunder som gäller kommunernas finansieringsansvar alltid är offentliga och öppet tillgängliga.

Utgångspunkter för bedömningen

Som det framgår av de beräknade kostnadsverkningsarna ovan är konsekvenserna av den finansieringsmodell som föreslås i propositionen — särskilt tillsammans med ändringarna i lagstiftningen om statsandelar — rätt betydande för de enskilda kommunernas ekonomi. Därför måste förslaget bedömas med avseende på kommunernas beskattningsrätt enligt 121 § i grundlagen och bestämmelserna om uppgifter som ska ges kommunerna. Också 6 § i grundlagen om jämlikhet har betydelse. Grundlagsutskottet har bedömt regleringens konsekvenser för kommunernas ekonomi särskilt i sina utlåtanden om lagstiftningen om statsandelar (GrUU 40/2014 rd, GrUU 16/2014 rd, GrUU 34/2014 rd, GrUU 12/2011 rd, GrUU 29/2009 rd).

Grundlagens 121 § 3 mom. säger att kommunerna har beskattningsrätt. Substansen i beskattningsrätten är enligt grundlagsutskottets praxis att den ska spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi (se GrUU 16/2014 rd, s. 2 och de utlåtanden som nämns där).

Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. När bestämmelser om kom-

munernas 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 och de utlåtanden som nämns där). Vidare har utskottet, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, ansett att finansiella uppgifter som åläggs kommunerna inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar möjligheterna att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3 och GrUU 50/2005 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet har dessutom i sin praxis som gäller statsandelssystemet ansett att det med tanke på finansieringsprincipen som tryggas i grundlagen inte räcker att bedöma hur den förverkligas på hela den kommunala sektorns nivå, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska således bedömas också för enskilda kommuner (GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3/II).

Grundlagsutskottet har nyligen ansett (GrUU 40/2014 rd, s. 3) att den föreslagna sänkningen av statsandelsprocenten är betydande med avseende på såväl den kommunala ekonomin som de enskilda kommunerna. Detta accentuerades av de sammantagna verkningarna av de tidigare sänkningarna av statsandelsprocenten, som har genomförts under en kort tid, och av de åtgärder som belastar kommunalekonomin. Omställningarna i finansieringsförhållandena mellan kommun och stat kan enligt utskottet undan för undan bryta ner det ekonomiska fundamentet för det kommunala självstyret som tryggas i 121 § i grundlagen. Därför kan sänkningen av statsandelsprocenten i enskilda kommuner försvaga förmågan att ansvara för serviceåliggandena samt inskränka på den självständiga ekonomiska beslutanderätten och kommunens ansvarsområde rent allmänt, menade utskottet. Vidare kan ökad skatteinkomst genom höjd inkomstskattesats leda till att variationen ökar ytterligare. Utskottet påpekade att kommunalskatteprocenten

2014 varierade mellan 16,5 och 22,5 vilket innebär en skillnad på sex procentenheter.

Lagstiftaren har emellertid ansetts ha en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om nedskärningar i statsandelssystemet också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (GrUU 40/2014 rd, s. 3 och GrUU 16/2014 rd, s. 4). Exempelvis i sitt ovan nämnda utlåtande kom utskottet fram till att en sänkning av kommunernas statsandelsprocent och en höjning av självfinansieringsandelen i den utsträckning som föreslogs inte på ett grundlagsstridigt sätt äventyrade kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi (GrUU 40/2014 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har i samband med översynen av statsandelsreformen också påpekat att det dessutom pågår reformer av kommunstrukturen, kommunallagen och systemet för utjämning av skatteinkomster mellan kommunerna samt av strukturerna inom social- och hälsovården. Utskottet har sett det som motiverat att statsandelssystemet i sin helhet bedöms i samband med dessa lagstiftningsprojekt och med hänsyn tagen till kommunernas ekonomiska bärkraft och till grundlagen (GrUU 16/2014 rd, s. 4).

Likabehandlingsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. gäller också lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet. I sin praxis har grundlagsutskottet framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 40/2014 rd, s. 6).

I samband med bedömningen av reformen av statsandelssystemet och nedskärningarna av statsandelarna (se GrUU 16/2014 rd, s. 3—4 och GrUU 12/2011 rd, s. 3) har grundlagsutskottet med avseende på kommuninvånarnas likabehandling fäst uppmärksamhet särskilt vid kommunernas olika möjligheter att anpassa sin eko-

nomi och klara av sina skyldigheter att tillhandahålla tjänster. Att anpassa genom ökad skatteinkomst kan enligt utskottet leda till att variationen i enskilda kommuners inkomstskattesats ökar ytterligare. Utskottet har bland annat påpekat att verkställandet av statsandelsreformerna inte får äventyra den regionala jämlikheten.

Bedömning av förslaget

Den föreslagna regleringen av grunderna för bestämningen av kommunernas betalningsandelar har utarbetats främst med hela kommunsektorn i blickpunkten. Men konsekvenserna av en reglering som denna måste enligt utskottets praxis bedömas också för enskilda kommuners del.

Grundlagsutskottet uppmärksammar att de ovan presenterade kalkylerna över det beräknade trycket på skatteförhöjning visserligen är riktgivande men ändå relativt samstämmiga. I fråga om förändringar för enskilda kommuner verkar det uppenbart att trycket på en kalkylmässig höjning av kommunalskatten för många kommuner är betydande och för vissa kommuner ytterst betydande. Följden verkar också vara att skillnaderna ökar betydligt mellan kommunalskattesatserna.

Ändå bör det tas i beaktande att beräkningen av kostnadseffekter för enskilda kommuner för finansieringsmodellen i propositionen är behäftad med betydande osäkerhetsfaktorer som inte är oviktiga för bedömningen av propositionen.

Bedömningen av det kalkylmässiga trycket på att höja skatterna har till exempel inte beaktat den potentiella kostnadsnytta som reformen beräknas nå. Men den bedömningen kan enligt grundlagsutskottets åsikt inte tillerkännas stor vikt vid granskningen av de betydande effekterna på enskilda kommuners ekonomi som beror på lagstiftningen och som utfaller relativt snabbt.

Det kalkylmässiga skatteförhöjningstrycket innebär inte heller med nödvändighet att en sådan effekt utfaller i praktiken, åtminstone inte till fullt belopp. Kommunerna har möjlighet att anpassa sin ekonomi också med andra medel än genom att höja beskattningen. Men det bör observeras att social- och hälsovårdsutgifterna i

genomsnitt utgör något under hälften av kommunernas budget. Dessutom har kommunerna andra viktiga lagstadgade samarbetsåtaganden som de måste sköta och som de har finansieringsansvar för. Anpassningsåtgärderna bör därför riktas in på andra lagstadgade uppgifter och funktioner som hör till kommunernas allmänna ansvarsområde, och i fråga om den varierar kommunernas förmåga att anpassa sin ekonomi och klara sina serviceåtaganden betydligt (GrUU 16/2014 rd, s. 4). Svårigheter kan till exempel dyka upp när det gäller kommunernas möjligheter att tillgodose kulturella grundläggande rättigheter. Möjligheten till andra anpassningsåtgärder är således inte särskilt betydande, åtminstone inte för alla kommuner.

Dessutom handlar det inte enbart om effekterna av att systemet för social- och hälsovårdstjänster förnyas, utan också andra faktorer spelar in — i synnerhet ändringar i lagstiftningen om statsandelar. Men grundlagsutskottet har redan tidigare ansett det befogat att göra en helhetsgranskning av de kommunvisa effekterna (GrUU 16/2014 rd, s. 4).

Därför anser utskottet att beräkningarna för det kalkylmässiga trycket på skatteförhöjning i princip kan tas som grund för den konstitutionella bedömningen trots att de inte nödvändigtvis ger en exakt prognos för de faktiska omställningarna i kommunalbeskattningen under de kommande åren.

Reformens negativa kostnadseffekter för kommunernas ekonomi har i förslaget lindrats genom ett utjämningstak och övergångsarrangemang. Utjämningstaket minskar reformens effekter för de kommuner där den årliga förändringen per invånare annars vore över 400 euro. En fyraårig övergångsperiod som genomförs stegvis bidrar för sin del till att de negativa kostnadseffekterna inte drabbar kommunerna plötsligt, men korrigerar inte eventuella förändringar som kan inträffa i framtiden. Men denna reglering har redan beaktats vid uträkningen av det kalkylmässiga trycket på kommunens inkomstskattesats.

Trycket på de i kalkylerna presenterade betydande höjningarna av kommunalskatten, som

dessutom med tanke på regleringssambandet kommer relativt plötsligt, försvårar enligt grundlagsutskottets åsikt betydligt enskilda kommuners möjligheter att klara sina åtaganden och självständigt besluta om sin ekonomi enligt den bestämmelse i grundlagen som gäller finansieringsprincipen och den kommunala beskattningsrätten. Det centrala i bedömningen är att trycket på att höja kommunalskatten inte beror på val som träffats inom det kommunala beslutsfattandet utan enbart på de sammantagna effekterna av lagstiftarens åtgärder. Det är också väsentligt att kommunerna skulle ha relativt små möjligheter att påverka nivån på sina utgifter för social- och hälsovård.

Med tanke på de kommuner vars kommunalskattesats jämfört med nuläget stiger relativt mycket, handlar det också om genomförandet av likställighetsprincipen enligt 6 § 1 mom. i grundlagen. Också i det avseendet är det särskilt betydelsefullt att trycket på att höja kommunalskatten enbart beror på lagstiftningen. Även om finansieringsmodellen i sig inte kan anses vara godtycklig, ställer lagstiftningen invånarna i olika kommuner åtminstone i någon mån slumpmässigt i mycket olika ekonomiskt läge. Grundlagsutskottet har inte ansett att den nuvarande skillnaden på sex procentenheter mellan olika kommuners skattesats strider mot grundlagen, men en skillnad på möjligen upp till 11 procentenheter mellan invånare i olika kommuner är redan ganska stor.

Trots kommunernas beskattningsrätt och finansieringsprincipen enligt 121 § i grundlagen har lagstiftaren en relativt bred prövningsrätt för att föreskriva om förändringar som kan ha en betydande effekt på kommunernas ekonomiska ställning. Inte heller likställighetsprincipen medför några strikta gränser för lagstiftarens prövningsrätt i fråga om den reglering som den aktuella samhällsutvecklingen kräver. Trots det anser grundlagsutskottet att trycket på att höja kommunalskatten på grund av lagstiftningen för vissa kommuners vidkommande redan är så betydande att regleringen i ett helhetsperspektiv strider mot 121 § 2 och 3 mom. och 6 § 1 mom. i grundlagen. Den föreslagna regleringen för

kommunernas finansieringsansvar kan därmed inte som sådan genomföras i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser att lagstiftaren också i detta sammanhang har olika möjligheter att genomföra finansieringsregleringen på ett grundlagsenligt sätt.

Finansieringsregleringen bör bedömas och ändras utifrån ett helhetsperspektiv. Dessutom bör det beaktas att finansieringsmodellen också har ett nära samband med den förvaltningsmodell som väljs. Det verkar också som om exempelvis sänkningen av utjämningstaket och förlängningen av övergångstiderna enligt 14 § i lagförslag 2 inte skulle lösa alla problem som hänger ihop med finansieringsmodellen. Denna bedömning anknyter till den så kallade samkommunmodellen.

Grundlagsutskottet hänvisar till de modeller som framställts ovan i samband med bedömningen av demokratin och konstaterar att som ett alternativ kunde finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna i enlighet med 121 § 4 mom. i grundlagen genomföras så att uppgifterna överförs till självstyrelseområden som är större än kommuner och som skulle ha beskattningsrätt. Det finns också andra tänkbara finansieringsmodeller.

Grundlagsutskottet vill betona att det finansieringssystem som bereds i vilket fall som helst måste bedömas som helhet med avseende på huruvida det uppfyller kraven i grundlagen. Också i detta avseende bör social- och hälsovårdsutskottet begära utlåtande av grundlagsutskottet om det går in för att ändra förslaget i syfte att nå en grundlagsenlig lösning.

Regleringen som helhet

Grundlagsutskottet anser att de lösningar som gäller förvaltningssystemet och finansieringen för social- och hälsovårdstjänsterna tillsammans utgör en större helhet. Denna helhet måste absolut bedömas samtidigt både med avseende på grundlagen och funktionen.

Med avseende på att de förändringar som behövs i förvaltnings- och finansieringssystemet är

uppenbart omfattande och avviker från det system som framställs i propositionen, är det mest motiverat att lämna beredningen till statsrådet och eventuellt också till ett brett förankrat parlamentariskt organ. Beredningen av förvaltningsmodellen och finansieringssystemet som helhet måste ha tillgång till en omfattande bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Med avseende på den kommunala självstyrelsen och principen för en god förvaltning måste beredningen också ge kommunerna möjligheten att bli hörda.

Beslutet om att ordna social- och hälsovård

Social- och hälsovårdsområdets beslut om att ordna social- och hälsovård ska enligt 12 § 2 mom. 8 punkten i förslaget till lagen om att ordna social- och hälsovårdstjänster ange de samkommuner som har produktionsansvar och deras uppgifter.

Bestämmelsen är relevant med avseende på 121 § 2 mom. i grundlagen på den punkten att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. Det väsentliga är att kommunerna inte kan ges nya uppgifter genom författningar på lägre nivå än lag (RP 1/1998 rd, s. 176 och GrUU 20/2004 rd, s. 3).

Propositionen innebär enligt utskottets uppfattning inga nya uppgifter för kommunerna, utan den föreskriver hur de nuvarande lagstadgade uppgifterna ska ordnas (jfr GrUU 41/2010 rd, s. 5 och GrUU 20/2004 rd, s. 3). Därmed är lagstiftningen på den punkten inget problem med avseende på 121 § 1 mom. i grundlagen.

Det lagstadgade redogörelseförfarandet

I propositionen föreslås att den nationella styrningen av social- och hälsovården stärks jämfört med nuläget. I anslutning till detta åläggs statsrådet att enligt 26 § i lagen om ordnande vart fjärde år till riksdagen överlämna en redogörelse för de långsiktiga målen för social- och hälsovården samt de strategiska riktlinjerna för ordnandet av tjänster.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det rimmar väldigt illa med det system som skapats i 44 § i grundlagen att statsrådets i princip

fria initiativrätt binds och statsrådet genom bestämmelser i lagen åläggs att i ett bestämt ärende och inom en viss tid lämna en redogörelse till riksdagen. Ur konstitutionell synvinkel vore det klart mer naturligt att ett sådant åläggande till sin typ vore politiskt och att det således skulle vara baserat på den vilja som riksdagen uttrycker i sitt svar (GrUU 37/2006 rd, s. 8 och GrUU 5/2004 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet i sitt utlåtande om klimatlagen ansett att det funnits vägande skäl med koppling till ärendets samhälleliga betydelse för att införa bestämmelser om ett redogörelseförfarande (GrUU 43/2014 rd, s. 2). Också i detta fall kan det anses att det finns motsvarande skäl för den föreslagna regleringen.

Språkliga rättigheter

I 7 §, 11 § 2 mom., 12 § 2 mom. 7 punkten och 17 § 1 mom. i förslaget till lagen om att ordna social- och hälsovårdstjänster förutsätts det att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rätt att använda sitt eget språk och att få tjänster på det språket beaktas när lagen genomförs. I 21 § 3 mom. i lagförslaget finns en bestämmelse som tryggar språkminoritetens ställning i social- och hälsovårdsområdets styrelse. I 24 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om nämnden för minoritetens språk som ska finnas i alla social- och hälsovårdsområden som omfattar kommuner med olika språk eller tvåspråkiga kommuner samt i samkommuner med produktionsansvar. Bestämmelser om rätten att använda samiska enligt den samiska språklagen samt om en nämnd för samiska språket ingår i 7 § 1 mom. och i 24 § 4 mom. i lagförslaget. Regleringen är adekvat med avseende på skyddet för de språkliga rättigheterna enligt 17 § 1—3 mom. i grundlagen.

I social- och hälsovårdsområdets beslut om att ordna social- och hälsovård fastställs de samkommuner som har produktionsansvar. Enligt propositionsmotiven (s. 152) kan beslutanderätt i någon mån anses föreligga också i frågor om hur gränserna för enskilda produktionsansvarsområden i gränsområden ska fastställas. Grundlagsutskottet påpekar att förvaltningen måste

ordnas med beaktande av de språkliga grundläggande rättigheterna enligt 122 och 17 § i grundlagen. De språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden. Detta betyder bland annat att om det är möjligt att fastställa en administrativt fungerande områdesindelning på flera alternativa sätt, kräver skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna att det alternativ väljs som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna (GrUU 21/2009 rd, s. 3).

Lagförslagets behandlingsordning

Lagförslagen kan enligt grundlagsutskottets mening inte behandlas som undantagslag i den lagstiftningsordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen. Efter grundlagsreformen har det blivit konstitutionell praxis att undvika att införa rent nationella lagar som avviker från grundlagen. Som regel ska man inta en avhållsam attityd till undantagslagar och de fall av avvikelser från grundlagen som tillåts måste vara så snävt avgränsade som möjligt. Konflikter mellan grundlagen och lagförslagen ska i första hand lösas genom ändringar i lagförslagen. Undantagslag får tillgripas bara i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl och en undantagslag bör om möjligt vara temporär (se RP 1/1998 rd, s. 125, GrUB 10/1998 rd, s. 21, GrUU 6/2009 rd, s. 16, GrUU 1/2008 rd, s. 2, GrUU 46/2004 rd, s. 3 och GrUU 26/2004 rd, s. 5). Den föreslagna regleringen handlar om en ytterst betydande totalrevidering av systemet för tjänster inom social- och hälsovården. Här saknas de ovan nämnda grunderna för att föreskriva om en sådan reform ens genom en tillfällig undantagslag.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar om demokratin i den föreslagna förvaltningsmodellen och kommunernas finan-

*sieringsansvar samt det regelverk som
dessa bildar blir behörigen beaktade.*

Helsingfors den 19 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf (delvis)
Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucmér /sv (delvis)
Tom Packalén /saf (delvis)
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd (delvis)
ers. Lea Mäkipää /saf (delvis)
Mikaela Nylander /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.