

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om välfärdsområden och till lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om välfärdsområden och till lagar som har samband med den (RP 2/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Ville-Veikko Ahonen, finansministeriet
- regeringsråd Minna-Marja Jokinen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Kirsi Hyttinen, finansministeriet
- regeringsråd Erkki Papunen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tomi Voutilainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande av social- och hälsovård, lagen om ordnande av räddningsväsendet och lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionen ingår ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att det i propositionen inte ingår något sådant som skulle medföra att den inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås ändringar i lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande av social- och hälsovård, lagen om ordnande av räddningsväsendet och lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland.

(2) Bestämmelser om finansministeriets uppgifter vid styrningen av välfärdsområdena ska fogas till lagen om välfärdsområden. Namnet på delegationen för välfärdsområdenas ekonomi och förvaltning, som det föreskrivs om i välfärdsområdeslagen, ska ändras och delegationen ska få fler uppgifter. Samtidigt upphävs bestämmelserna om delegationerna för social- och hälsovård respektive räddningsväsendet i organiseringslagen för social- och hälsovården och i organiseringslagen för räddningsväsendet. Bestämmelserna i organiseringslagen för social- och hälsovården och i organiseringslagen för räddningsväsendet om riksomfattande mål och förhandlingar med välfärdsområdena ska upphävas och ersättande bestämmelser om välfärdsområdenas riksomfattande mål och ministeriernas förhandlingar med välfärdsområdena ska tas in i välfärdsområdeslagen.

(3) Syftet med propositionen är enligt motiveringen (s. 10) att förenhetliga och förtydliga den statliga styrningen av välfärdsområdena för att kunna säkerställa tjänster av hög kvalitet på lika villkor i välfärdsområdena, stoppa kostnadsökningen och främja kostnadsnyttoeffektiviteten. Ett annat syfte är att förtydliga finansministeriets uppgifter och roll i styrningen av välfärdsområdena och säkerställa att styrningen av välfärdsområdena är förenlig med statsrådets mål för den ekonomiska politiken och finanspolitiken.

(4) Genom denna proposition ändras inte den finansiering som bestäms enligt lagen om välfärdsområdenas finansiering, och därför har propositionen inga direkta konsekvenser för välfärdsområdenas ekonomi, står det i propositionen (s. 14). Propositionens syfte är att främja verkningsfullhet, resursanvändning och resultat i välfärdsområdenas verksamhet genom att förenhetliga styrningen och bättre än för närvarande beakta statsrådets finanspolitiska mål i styrningen. De ekonomiska konsekvenserna för välfärdsområdena är därmed indirekta och beroende av hur man lyckas minska diskrepansen mellan den operativa och den ekonomiska styrningen och på det sättet främja en effektiv och ekonomiskt hållbar organisering av verksamheten.

(5) De föreslagna bestämmelserna är relevanta med avseende på framför allt 19 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen.

(6) 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. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

(7) Enligt grundlagsutskottet (GrUU 17/2021 rd, stycke 71—72) har det för rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder. Enligt dem kan en bedömning av

Utlåtande GrUU 14/2024 rd

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

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

(9) Utskottet har även tidigare (GrUU 13/2024 rd, stycke 4, och GrUU 16/2023 rd, stycke 6) påpekat att det i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna står att man vid formuleringen av förslagen till bestämmelser om grundläggande ekonomiska och sociala fri- och rättigheter i den dåvarande regeringsformen fäste särskild uppmärksamhet vid de faktiska möjligheterna att förverkliga dessa rättigheter och försäkrade sig om att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras (RP 309/1993 rd, s. 20/I). Enligt propositionen (s. 13) kommer en enhetligare styrning i statsrådet bättre än för närvarande att beakta välfärdsområdenas verksamhet och ekonomi som helhet, vilket bidrar till att skapa förutsättningar för att trygga tjänsterna. Avsikten med att de finanspolitiska målen beaktas i styrningen är enligt propositionen att stödja välfärdsområdena så att de kan ordna basservicen även i framtiden på ett sätt som är hållbart med tanke på de offentliga finanserna. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot bestämmelsernas syften ur denna synvinkel.

(10) Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och om fördelningen av ärenden mellan dem utfärdas enligt 68 § 3 mom. i grundlagen genom lag eller statsrådsförordning. Arbetsfördelningen mellan ministerierna fastställs i reglementet för statsrådet. Men bestämmelsen i grundlagen förutsätter inte att det i reglementet finns bestämmelser om arbetsfördelningen, utan denna kan även basera sig på andra lagar eller förordningar (RP 1/1998 rd, s. 119). Regleringen av ministerierna i grundlagen inkluderar ofrånkomligen ett krav på att ministeriernas styrning och övervakning av organen regleras så att det inte uppstår oklarhet eller rum för tolkning i fråga om gränserna för behörigheten, har utskottet (GrUU 1/2026 rd, s. 4) lagt fast.

(11) Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag. Grundlagens 121 § 4 mom. analyseras ingående i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 17/2021 rd om inrättandet av välfärdsområden (beträffande de tidigare faserna i reformen se GrUU 65/2018 rd, GrUU 15/2018 rd, GrUU 26/2017 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 75/2014 rd). Ett gemensamt drag för regleringen i grundlagen om olika former av självstyrelse är demokrati (GrUU 26/2017 rd, s. 24). Grundlagsutskottet ansåg att bestämmelserna om inrättande av välfärdsområden fullföljer demokratin enligt 2, 14 och 121 § i grundlagen

Utlåtande GrUU 14/2024 rd

(GrUU 17/2021 rd, stycke 26). Utskottet fäste dock uppmärksamhet vid att den statliga styrningen av välfärdsområdena och finansieringsmodellen för områdena de facto inskränker välfärdsområdesfullmäktiges beslutanderätt (GrUU 17/2021 rd, stycke 26, se GrUU 26/2017 rd, s. 25).

(12) Grundlagsutskottet påpekade att det i vissa förhållanden kan förekomma spänningsladdade avvägningar mellan självstyrelse och tryggnad av grundläggande sociala rättigheter. Välfärdsområdenas självstyrelse förblir rätt ytlig på grund av statens styrning, begränsningarna i sättet att ordna uppgifter och den föreslagna finansieringsmodellen. Utskottet upprepade dock sin uppfattning att tryggnaden av grundläggande sociala rättigheter särskilt i samband med den då aktuella administrativa omställningen förutsatte en sådan statlig styrning och övervakning som ses som konstitutionellt aningen problematisk i den övergripande bedömningen av hur självstyrelsen enligt 121 § 4 mom. i grundlagen blir genomförd (GrUU 17/2021 rd, stycke 27, se GrUU 26/2017 rd, s. 21).

(13) Utifrån den nu aktuella propositionen förblir det oklart om finansministeriet redan före den nu föreslagna regleringen har haft hand om de statsstyrningsuppgifter som avses i förslaget. Grundlagsutskottet har brukat understryka att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagens lagstiftningsbehörighet och den i grundlagens 74 § avsedda tillsynen över lagförslagets grundlagsenlighet inför fullbordat faktum (GrUU 14/2020 rd, s. 7, GrUU 15/2018 rd, s. 60, GrUU 11/2009 rd, s. 8—9). Utskottet uppmärksammar statsrådet på detta.

(14) I uppgifterna inom styrningen av välfärdsområdena är det enligt grundlagsutskottet fråga om betydande utövning av behörighet med avseende på såväl tillräckliga social- och hälsovårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen som regional självstyrelse för välfärdsområdena enligt 121 § 4 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet är det en garanti för självstyrelsen att den har en viss lagstadgad karaktär, vilket är av betydelse med tanke på ordnandet av välfärdsområdenas förvaltning och finansieringen av den (GrUU 17/2021 rd, stycke 34). Grundlagsutskottet anser att grunderna för de uppgifter som avser statlig styrning lämpligen bör föreskrivas genom lag.

(15) Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär de föreslagna ändringarna av styrnings- och tillsynsbefogenheterna inte att välfärdsområdenas självstyrande ställning förändras i väsentlig grad. Ändringarna har enligt propositionen (s. 13) och utskottets uppfattning heller inga direkta konsekvenser för hur den lagstadgade finansieringsprincipen, som hör till grunderna för välfärdsområdenas självstyrelse, genomförs. Grundlagsutskottet anser att också med beaktande av de grundläggande sociala rättigheternas betydelse är bestämmelserna om sådan statlig styrning som är nödvändig för att tillgodose dessa rättigheter på lika villkor inte problematiska med tanke på den regionala självstyrelsen enligt 121 § 4 mom. i grundlagen.

Ministeriernas uppgifter

(16) I 11 § i lagförslag 1 ingår det bestämmelser om uppföljning, styrning och laglighetsövervakning av välfärdsområdena. Grundlagsutskottet noterar att tillämpningsområdet och gränserna för ministeriernas allmänna styrning i bestämmelsens ordalydelse är tämligen oklara och till viss del överlappande. Enligt propositionen (s. 10) är ett av syftena med regleringen att förenhetliga

Utlåtande GrUU 14/2024 rd

och förtydliga den statliga styrningen av välfärdsområdena. Utskottet anser att det är motiverat att förtydliga och precisera bestämmelsen så att den fyller det här syftet.

(17) I 13 a § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om ministeriernas förhandlingar med välfärdsområdena. Enligt propositionen (s. 24) ska förhandlingarna samordnas av finansministeriet. Grundlagsutskottet fäster också till denna del uppmärksamhet vid att finansministeriets uppgifter och behörighet inte uttryckligen framgår av den föreslagna regleringen.

(18) I 12 a § i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om de riksomfattande målen för välfärdsområdenas uppgifter. Målen bereds fortfarande vid social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet, men finansministeriet ska samordna beredningen och svara för föredragningen av målen för statsrådet, står det i propositionen (s. 19). I paragrafens 1 mom. ska det dessutom på samma sätt som i den gällande lagstiftningen konstateras att man i de riksomfattande strategiska målen ska beakta de ekonomiska och finanspolitiska mål som avses i 12 §.

(19) Grundlagsutskottet betonar det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inklusive tillgodoseendet av de grundläggande sociala rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Också i den statliga styrningen bör man således ha som mål att de självstyrande välfärdsområdena kan säkerställa att social- och hälsovården för deras invånare genomförs jämlikt i hela landet. Utskottet anser att det vore mer motiverat att de omständigheter som hänför sig till tillgodoseendet av rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen framgår av bestämmelsen, utöver de ekonomiska och finanspolitiska målen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 14/2024 rd

Helsingfors 25.4.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Elisa Gebhard sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.