Utlåtande GrUU 17/2021 rd─ RP 241/2020 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Pirjo Kainulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Auli Valli-Lintu, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Suvi Velic, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Janina Groop-Bondestam, justitieministeriet
- valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Anna Kiiskinen, justitieministeriet
- regeringssekreterare Maria Soininen, justitieministeriet
- enhetschef Corinna Tammenmaa, justitieministeriet
- regeringsråd Ilpo Helismaa, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Timo Annala, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marja Isomäki, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Filip Kjellberg, finansministeriet
- lagstiftningsråd Ville Koponen, finansministeriet
- regeringsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Erkki Papunen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Matti Sillanmäki, finansministeriet
- budgetråd Petri Syrjänen, finansministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli

- justitieråd Tuomo Antila, högsta domstolen
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Jussi Karttunen, marknadsdomstolen
- språkskyddssekreterare för samiska Anne Kirste Aikio, sametinget
- biträdande dataombudsman Jari Råman, Dataombudsmannens byrå
- byråchef Rainer Hiltunen, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- jurist Johanna Lindholm, Svenska Finlands folkting
- chefsforskare Teemu Lyytikäinen, Statens ekonomiska forskningscentral
- ledande expert Eeva Nykänen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- utredningschef Mikko Peltola, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- förvaltningsdirektör Vuokko Ylinen, Birkalands sjukvårdsdistrikt
- ordförande för ledargruppen för specialomsorger Kalle Eklund, Eteva kuntayhtymä
- chef för juridiska ärenden Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- chefsjurist Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund
- förvaltningschef John Eriksson, Ålands landskapsregering
- vicelantråd Harry Jansson, Ålands landskapsregering
- lagberedare Diana Lönngren, Ålands landskapsregering
- avdelningschef Bengt Michelsson, Ålands landskapsregering
- finanschef Conny Nyholm, Ålands landskapsregering
- senior rättssakkunnig Niclas Slotte, Ålands landskapsregering
- specialsakkunnig Pirkko Selin-Grönlund, Finlands Dövas Förbund rf
- ordförande Sari Kokko, Handikappforum rf
- jurist Henrik Gustafsson, Invalidförbundet rf, men som representant för Handikappforum rf
- professor (emeritus) Pentti Arajärvi
- juris doktor Maija Dahlberg
- professor Kimmo Grönlund
- professor Mikael Hidén
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas
- professor Lasse Lehtonen
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Teemu Malmi
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- professor (emerita) Eija Mäkinen
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- forskarprofessor (emeritus) Markku Pekurinen
- professor (emerita) Anneli Pohjola
- professor Janne Salminen
- JD, docent, forskningsdirektör Marjut Salokannel
- professor Jukka Snell
- professor Markku Suksi
- minister Lauri Tarasti
- medicine doktor, prorektor Juha Teperi
- professor Otto Toivanen

- tenure track-forskare, biträdande professor Liina-Kaisa Tynkkynen
- professor Asko Uoti
- professor Veikko Vahtera
- professor Pirkko Vartiainen
- akademiforskare, universitetslektor Hanna Wass
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Ida Koivisto
- professor (emeritus) Heikki Kulla
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas lagar som är centrala med tanke på inrättandet av en ny förvaltningsnivå, välfärdsområden, och deras verksamhet. Dessa är lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande av social- och hälsovård, lagen om ordnande av räddningsväsendet, lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland och en gemensam lag om införande av dessa, lagen om välfärdsområdenas finansiering samt förslag till ändring av lagstiftningen om kommunernas statsandelar, skattelagstiftningen, lagstiftningen om välfärdsområdenas personal samt vissa lagar som gäller den allmänna förvaltningen.

Lagen om välfärdsområden avses träda i kraft den 1 juli 2021 eller så snart som möjligt efter det att lagarna har antagits och blivit stadfästa. Lagarna om reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet avses träda i kraft stegvis så att de lagar som gäller inledande av välfärdsområdenas verksamhet i enlighet med den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande träder i kraft den 1 juli 2021, bestämmelserna om välfärdsområdesfullmäktiges verksamhet den 1 mars 2022 och de egentliga lagarna om skötseln av uppgiften samt beskattningen och finansieringen den 1 januari 2023.

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas regleringen bland annat i förhållande till grundlagens 2 § om demokrati, 6 § om jämlikhet, 15 § om egendomsskydd, 17 § om rätt till eget språk och egen kultur, 19 § om rätt till social trygghet, 121 § om kommunal och annan regional självstyrelse, 122 § om administrativ indelning och 124 § om villkoren för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen ser det dock som motiverat att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Principerna bakom propositionen

(1) Enligt propositionen ska det i Finland bildas 21 välfärdsområden som ska ta över de uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som kommunerna för närvarande svarar för. I Nyland ska ansvaret för att ordna social- och hälsovård och räddningsväsende organiseras på ett annat sätt än i landet i övrigt. Helsingfors stad ska därmed fortfarande att ha ansvaret för att ordna tjänsterna. I Nyland ansvarar också fyra välfärdsområden för ordnandet av tjänsterna och inom hälso- och sjukvården dessutom HUS-sammanslutningen.

(2) Syftet med reformen av social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendet är att minska skillnaderna i välfärd och hälsa, trygga likvärdiga och högklassiga social- och hälsovårdstjänster och tjänster inom räddningsväsendet, förbättra säkerheten, tillgången till tjänster samt tjänsternas tillgänglighet, trygga tillgången på yrkeskunnig arbetskraft och svara på de utmaningar som förändringarna i samhället för med sig och dämpa kostnadsökningen.

(3) Den reform som regeringen föreslår i propositionerna utsträcker sig till grunderna för den offentligt finansierade social- och hälsovården, och den ändrar på ett fundamentalt sätt ansvaret för att organisera, producera och finansiera social- och hälsovården. Reformen ändrar också den offentliga maktens organisation med en ny självstyrelsenivå, vilket minskar den kommunala självstyrelsens faktiska betydelse. Reformen förskjuter också tyngdpunkten inom beskattningen i riktning mot statlig beskattning. Tyngdpunkten i den ekonomiska maktutövningen förskjuts alltså i hög grad från kommunsektorn till staten.

(4) 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). Utgångspunkterna för propositionen är förenliga med denna ståndpunkt. Utskottet har ansett det vara viktigt att social- och hälsovårdsreformen genomförs på ett grundlagsenligt sätt (GrUU 26/2017 rd, s. 78). Utskottet påpekar dock att 19 § 3 mom. i grundlagen inte förutsätter något visst sätt att ordna tjänsterna. Enligt en utredning som utskottet fått har organiseringsansvaret redan i många regioner överförts på anordnare som är större än en kommun.

(5) Grundlagsutskottet har under de två tidigare valperioderna behandlat förslag till en reform av social- och hälsovården (GrUU 67/2014 rd, GrUU 75/2014 rd, GrUU 26/2017 rd, GrUU 15/2018 rd och GrUU 65/2018 rd). Utskottets ståndpunkter till dessa förslag är relevanta vid bedömningen av den lagstiftning som nu föreslås. I synnerhet de föreslagna bestämmelserna om välfärdsområden påminner om den lagstiftning om landskap som föreslogs under förra valperioden. Till vissa centrala grundläggande lösningar skiljer sig regleringen dock avsevärt från de tidigare förslagen. Detta gäller i synnerhet privata tjänsteproducenters ställning i reformen och ordnandet av so-

cial- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland. Utgångspunkterna för bedömningen är således delvis annorlunda än exempelvis vid bedömningen av reformen under förra valperioden.

(6) Den föreslagna lagstiftningen har betydelse i synnerhet med avseende på de sociala rättigheter och den jämlikhet i fråga om dessa rättigheter som förutsätts i 6 § i grundlagen, självstyrelsen för kommuninvånare enligt 121 § 1—3 mom. i grundlagen, genomförandet av självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner enligt 121 § 4 mom. i grundlagen och överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen.

(7) I 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det att det allmänna enligt vad som närmare bestäms genom lag ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Vid sidan av att överföringen av ansvaret för ordnande och produktion ska vara motiverad har utskottet också konstaterat att de förändringsfaktorer som påverkar finansieringsbasen för de offentliga finanserna, såsom förändringen av befolkningsstrukturen, förutsätter effektiva åtgärder för att i framtiden trygga bland annat den grundläggande rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen (se GrUU 63/2016 rd, s. 2—3 och GrUU 20/2013 rd, s. 3/II). I sina utlåtanden om den reform som föreslogs förra valperioden gick utskottet in på om reformen på ett sätt som är jämlikt på riksnivå säkerställer att rätten till adekvata social- och hälsotjänster tillgodoses i enlighet med 6 § 1 och 2 mom., 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen (GrUU 26/2017 rd, GrUU 15/2018 rd, GrUU 65/2018 rd).

(8) Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. När det gäller den kommunala självstyrelsen har grundlagsutskottet i sin praxis lagt vikt vid i hur stor utsträckning uppgifter som genom lag ålagts kommunerna överförs på landskapens organ (se t.ex. för finansieringens del GrUU 75/2014 rd och GrUU 67/2014 rd och för uppgifternas del GrUU 65/2002 rd, s. 3). Under förra valperioden tog utskottet framför allt upp kommunernas egendomsarrangemang med anknytning till reformen av förvaltningen (GrUU 26/2017 rd, s. 30, GrUU 65/2018 rd, s. 22—24).

(9) Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag. Senaste valperiod gjorde utskottet en omfattande bedömning av den självstyrelse för landskapen som då föreslogs (GrUU 26/2017 rd, s. 19—30). Utskottet framhöll att de nödvändiga baselementen för landskapssjälvstyrelsen är att självstyrelsen har en demokratisk grund, att besluten fattas demokratiskt och att det finns en laglig grund för landskapets uppgifter och förvaltning.

(10) Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Behandling i grundlagsutskottet

(11) Den nu aktuella propositionen remitterades till grundlagsutskottet för utlåtande onsdagen den 16 december 2020 (PeVP 98/2020 vp, § 6). Propositionen är en ytterst omfattande helhet. Den har 1 669 sidor och innehåller 50 lagförslag med sammanlagt 693 paragrafer.

(12) Under behandlingen av ärendet har grundlagsutskottet hört tiotals sakkunniga. Dessa nämns i början av utlåtandet. På samma sätt som under behandlingen av social- och hälsovårdsreformen under förra valperioden har utskottet förutom universitetsforskare som är specialiserade på statsförfattningsrätt och förvaltningsrätt också hört sakkunniga inom social- och hälsovård och offentliga finanser. Utskottet har behandlat propositionen vid nästan 30 möten och ordnat 24 sakkunnigutfrågningar under tiden 16 december 2020—21 maj 2021. En del av utfrågningarna har koncentrerat sig på särskilda frågeställningar, och i samband med dem har utskottet gett de sakkunniga preciserade frågor som underlag för deras ställningstaganden. Vissa utfrågningar har ordnats på distans på grund av coronavirusepidemin.

(13) Enligt 74 § i grundlagen ska grundlagsutskottet ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Utskottet tar inte ställning till propositionens ändamålsenlighet i sitt utlåtande. Utskottet brukar lämna betänkanden i ärenden som gäller ändring av grundlagen, Ålands självstyrelse samt medborgarskaps-, språk- och partilagstiftningen. Till dessa delar är utlåtandet inte nödvändigtvis avgränsat till enbart fullgörandet av uppgiften enligt 74 § i grundlagen.

Självstyrelse på större områden än kommuner

(14) I propositionen föreslås att det inrättas nya självstyrande förvaltningsområden, välfärdsområden, som är större än kommuner. Bestämmelser om ordnandet av välfärdsområdets förvaltning och ekonomi föreslås ingå i lagen om välfärdsområden (lagförslag 1).

(15) Bestämmelser om självstyrelse i förvaltningsområden som är större än kommuner ska med stöd av 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas i lag. Enligt momentet är det möjligt att i enlighet med självstyrelseprinciperna inrätta större förvaltningsområden än kommunerna (RP 1/1998 rd, s. 176/II). Grundlagsutskottet har konstaterat att 121 § 1 mom. i grundlagen utgör en helhet tillsammans med 121 § 4 mom. (se GrUU 20/2013 rd, s. 9/II). Av 121 § 4 mom. i grundlagen eller dess förarbeten kan det inte utläsas likadana krav för landskapens självstyrelse som det i grundlagens 121 § 1—3 mom. ställs för självstyrelsen för kommunens invånare (GrUU 26/2017 rd, s. 21). Grundlagsstiftaren kan enligt grundlagsutskottet inte anses ha avsett att självstyrelsen i områden som är större än kommuner ska vara likadan som självstyrelsen för kommunens invånare, som har långa historiska traditioner och uttryckliga bestämmelser om särskilda konstitutionella garantier (GrUU 26/2017 rd, s. 21).

(16) I förarbetena till grundlagsreformen sägs det att det enligt grundlagens 121 § 4 mom. är möjligt att i enlighet med självstyrelseprinciperna inrätta större förvaltningsområden än kommunerna, till exempel landskap. Enligt motiveringen motsvarar detta i sak bestämmelsen i den andra meningen i 51 § 2 mom. i regeringsformen. Bestämmelsen i 51 § 2 mom. i regeringsformen hade i

sin tur följande lydelse: "Genom lag bestämmes ock på vad sätt och i vilken omfattning medborgerlig självstyrelse skall tillämpas å större förvaltningsområden än kommunerna". Grundlagsutskottet har konstaterat att bestämmelsen i regeringsformen innehöll ett slags norm med karaktären av lagreservation som förpliktade att föreskriva om samordningen av kommunala förvaltningsområden och förvaltningsområden större än kommunerna genom lag. Det betyder enligt utskottet ändå inte att lagstiftaren inom ramen för den gällande grundlagen har helt fri prövningsrätt när det gäller minimikraven på landskapens självstyrelse (GrUU 26/2017 rd, s. 19).

(17) Grundlagsutskottet har i enlighet med vad som sagts ovan betonat att de nödvändiga baselementen för självstyrelse i områden större än kommuner är att självstyrelsen har en demokratisk grund, att besluten fattas demokratiskt och att det finns en laglig grund för landskapets uppgifter och förvaltning (GrUU 26/2017 rd). Som frågor av betydelse med tanke på 121 § 4 mom. i grundlagen har utskottet också tagit upp det självstyrande områdets allmänna kompetens och beskattningsrätt.

(18) Det föreslås att finansieringen av välfärdsområdena ska grunda sig på statlig finansiering (lagen om välfärdsområdenas finansiering, lagförslag 7, nedan även finansieringslagen). Det föreslås inte att välfärdsområdet ska ha egen beskattningsrätt. Utöver statlig finansiering ska välfärdsområdet också få inkomster från kund- och användaravgifter och försäljning. Välfärdsområdet beslutar om hur finansieringen ska fördelas för skötseln av välfärdsområdets uppgifter.

(19) Grundlagsutskottets åsikt är att lagstiftaren har ett stort utrymme att besluta om beskattningsrätten för förvaltningsområden större än kommuner. Med hänsyn till 121 § 4 mom. i grundlagen har en självständig beskattningsrätt enligt grundlagsutskottet varit befogad, men den är inte ett ovillkorligt krav för den självstyrelse som avses i det momentet (GrUU 26/2017 rd, s. 24).

(20) Välfärdsområdet ska organisera de uppgifter som det ska sköta enligt lag. Det föreslås att välfärdsområdet ska sköta de uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som kommunerna för närvarande ansvarar för (lagförslag 2 och 3). Det föreslås att välfärdsområdets kompetens avgränsas till lagstadgade uppgifter och uppgifter som stöder lagstadgade uppgifter. Skötseln av en uppgift som stöder lagstadgade uppgifter och som välfärdsområdet åtagit sig får enligt 6 § i lagen om välfärdsområden inte till sin omfattning vara sådan att den äventyrar skötseln av välfärdsområdets lagstadgade uppgifter. I 6 § föreslås dessutom bestämmelser om välfärdsområdets möjlighet att bedriva affärsverksamhet. Sådan verksamhet ska vara kopplad till låg risk och stödja fullgörandet av välfärdsområdets lagstadgade uppgifter. Enligt 8 § ska välfärdsområdet med stöd av avtal kunna sköta sådana kommunala uppgifter som inte hör till kommunens uppgifter enligt lag. En förutsättning för skötseln av sådana uppgifter är att alla kommuner inom det område som välfärdsområdet omfattar deltar i ingåendet av avtalet, att kommunerna har anvisat välfärdsområdet finansiering för skötseln av uppgifterna och att de uppgifter som sköts hänför sig till välfärdsområdets uppgiftsområde.

(21) Välfärdsområdet ska således inte ha samma slags allmänna ansvarsområden som kommunerna, utan dess möjligheter att genom beslut åta sig uppgifter ska vara betydligt mer avgränsade än kommunens. Att den allmänna kompetensen för förvaltningsområden större än kommuner saknas eller är begränsad i lag är principiellt emot den princip för självstyrelsen som traditionellt har förknippats med regional självstyrelse, menade utskottet (GrUU 26/2017 rd, s. 22). Utskottet

ansåg det dock uppenbart att allmän kompetens för landskapet skulle stärka landskapets självstyrelse (GrUU 26/2017 rd, s. 22—23). Därmed är den föreslagna avgränsningen av den allmänna kompetensen inget problem med avseende på 121 § 4 mom. i grundlagen.

Demokrati och statlig styrning

(22) Enligt 22 § i den föreslagna lagen om välfärdsområden ska välfärdsområdet ha ett fullmäktige som ansvarar för välfärdsområdets verksamhet och ekonomi samt utövar välfärdsområdets beslutanderätt. I lagen finns dessutom närmare bestämmelser om fullmäktiges beslutanderätt. Ledamöterna och ersättarna i välfärdsområdesfullmäktige ska enligt 23 § utses genom val som förrättas i välfärdsområdet.

(23) Bestämmelserna om förvaltning och ekonomi i lagen om välfärdsområden stämmer i stor utsträckning överens med motsvarande bestämmelser i kommunallagen. Bestämmelserna om välfärdsområden är allmänna och överlåter åt fullmäktige att besluta närmare om organisationsstrukturen.

(24) I lagen om ordnande av social- och hälsovård (lagförslag 2) och lagen om ordnande av räddningsväsendet (lagförslag 3) föreslås bestämmelser om styrningen av social- och hälsovården och räddningsväsendet inom välfärdsområdet. Styrmekanismer är enligt förslaget de riksomfattande strategiska mål som statsrådet årligen fastställer (22 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, 8 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet), delegationen för social- och hälsovård och delegationen för räddningsväsendet (23 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, 9 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet), ministeriernas årliga styrningsförhandlingar med välfärdsområdena och samarbetsområdena för social- och hälsovården (24 och 37 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, 10 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet), det gemensamma informationsunderlaget för styrningen av välfärdsområdena (29—31 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård och 13—15 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet) samt statsrådets behörighet att under vissa förutsättningar besluta om samarbetsavtalet för social- och hälsovården (38 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård). Dessutom styrs välfärdsområdenas verksamhet också genom en styrmodell för välfärdsområdets investeringar, som behandlas närmare nedan.

(25) Den statliga styrningen av social- och hälsovården och räddningsväsendet stärks jämfört med nuläget. Syftet med den nationella styrningen avses vara att de självstyrande välfärdsområdena har förmåga att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna för invånarna i välfärdsområdena tillgodoses. Målet är att ett jämlikt genomförande av högklassig, verkningsfull och rättidig social- och hälsovård säkerställs i hela landet och att räddningsväsendets tjänster tillhandahålls på ett sätt som motsvarar riskerna. De samlade bestämmelserna om den statliga styrningen motsvarar enligt regeringens proposition i stor utsträckning de förslag till lag om ordnande av social- och hälsovård och lag om ordnande av räddningsväsendet som lämnades under förra valperioden (RP 15/2017 rd och RP 16/2017 rd).

(26) Ett gemensamt drag för regleringen i grundlagen om olika former av självstyrelse är demokrati (GrUU 26/2017 rd, s. 24). Demokrati särskilt i betydelsen att delta och påverka kan enligt utskottet anses vara den mest centrala principiella delfaktorn i självstyrelse, oavsett vilken självsty-

relseform man talar om. Grundlagsutskottet ansåg att det tidigare föreslagna systemet för beslutsfattande i landskapen i grunden uppfyller kravet på demokrati i självstyrelse (GrUU 26/2017 rd, s. 25). Utskottet anser att också den nu föreslagna regleringen fullföljer demokratin enligt 2, 14 och 121 § i grundlagen. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid att den statliga styrningen av välfärdsområdena och finansieringsmodellen för områdena de facto inskränker välfärdsområdesfullmäktiges beslutanderätt.

(27) I samband med den ifrågavarande stora administrativa reformen kan det i vissa förhållanden förekomma spänningsladdade avvägningar mellan självstyrelse och tryggande av sociala grundläggande rättigheter. Utskottet påpekar att välfärdsområdenas självstyrelse förblir rätt ytlig på grund av statens styrning, begränsningarna i sättet att ordna uppgifter och den föreslagna finansieringsmodellen. Utskottet upprepar dock sin uppfattning att tryggandet av sociala grundläggande rättigheter särskilt i samband med en administrativ omställning förutsätter 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 26/2017 rd, s. 21).

(28) Bestämmelser om att välfärdsområdesval är proportionella föreslås ingå i 23 § i lagen om välfärdsområden. Bestämmelser om förrättande av välfärdsområdesval föreslås ingå i vallagen, till vilken fogas bland annat ett nytt 10 a kap. Kommunalval förrättas enligt 144 § i vallagen samtidigt som välfärdsområdesval.

(29) Varje välfärdsområde ska enligt förslaget bilda en egen valkrets. I propositionen (s. 1086) granskas proportionaliteten vid välfärdsområdesval. Den kalkylerade dolda röstspärren konstateras enligt den kalkyl som använts i propositionen bli ganska låg inom alla välfärdsområden och variera endast lite mellan olika välfärdsområden. En låg dold röstspärr ger partier av alla storlekar möjlighet att få sina kandidater invalda. Detta bedöms dock även kunna göra att det politiska fältet i fullmäktige blir splittrat.

(30) Utskottet har påpekat att väljarna av skäl som följer av de demokratiska principerna enligt 2 § i grundlagen måste ha möjlighet att få en tillräckligt god helhetsbild av uppgifterna och behörigheten för det organ som väljs i valet (GrUU 65/2018 rd, s. 21). Det är viktigt att informationen om välfärdsområdenas och fullmäktiges uppgifter är tillräckligt omfattande och begriplig. Utskottet betonar dessutom behovet av att följa upp valdeltagandet och den regionala representativiteten.

(31) I lagen om välfärdsområden föreslås dessutom bestämmelser om andra metoder som syftar till att främja demokratin inom förvaltningen. Välfärdsområdets invånare och de som använder tjänsterna har enligt 29 § rätt att delta i och påverka välfärdsområdets verksamhet. Välfärdsområdesfullmäktige ska sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter och sätt att delta och påverka. Välfärdsområdets invånare föreslås i 30 § få rätt att komma med initiativ i frågor som gäller välfärdsområdets verksamhet. Vidare föreslås det i 31 § att välfärdsområdesfullmäktige ska kunna besluta att en rådgivande folkomröstning ska ordnas i välfärdsområdet. Initiativ till en folkomröstning föreslås kunna tas av minst 3 procent av de invånare i välfärdsområdet som fyllt 15 år. Enligt förslaget ska det i välfärdsområdena också inrättas påverkansorgan för unga, äldre och personer med funktionsnedsättning (32 §), och i tvåspråkiga välfärdsområden ska det inrättas en na-

tionalspråksnämnd och i Lapplands välfärdsområde en samisk språknämnd (33 §). Grundlagsutskottet anser att förslagen om möjligheterna för invånarna i välfärdsområdet att delta och påverka är motiverade. Enligt utskottets uppfattning erbjuder den föreslagna regleringen goda möjligheter att stärka demokratin inom välfärdsområdets förvaltning.

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

(33) Grundlagsutskottet anser att 14 § i grundlagen på grund av det ovan sagda bör kompletteras så att där utöver övriga val också framgår välfärdsområdesval. Ändringen kan genomföras exempelvis genom att komplettera regleringen om rätt att ta del i kommunens förvaltning i 14 § 3 mom. i grundlagen. För en reglering på grundlagsnivå talar att rösträtt och rätt till inflytande i välfärdsområdet tveklöst har karaktär av grundläggande rättigheter (se även GrUU 26/2017 rd, s. 26). Statsrådet bör börja bereda en sådan komplettering.

Krav på bestämmelser i lag

(34) Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag utfärdas genom lag. Bestämmelser om självstyrelse i förvaltningsområden som är större än kommuner ska enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. Som en garanti för självstyrelse ska således vissa bestämmelser finnas på lagnivå, vilket är relevant i förhållande till anordnandet av välfärdsområdenas förvaltning och deras finansiering.

(35) Vid behandlingen av propositionerna om vårdreformen och ordnande av räddningsväsendet under förra valperioden fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning med tanke på självstyrelsens lagstadgade karaktär och framförde flera anmärkningar som inverkar på lagstiftningsordningen (se GrUU 26/2017 rd, s. 26—29 och GrUU 27/2017 rd, s. 2—3). Den reglering som nu föreslås innehåller inga motsvarande problem med tanke på kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag.

De förtroendevaldas ställning

(36) Den föreslagna 88 § i lagen om välfärdsområden gäller förtroendevaldas rätt till information. En förtroendevald har rätt att av välfärdsområdets myndigheter få de upplysningar som den förtroendevalda anser behövliga i sitt uppdrag och som enligt 6 och 7 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ännu inte är offentliga, om inte något annat följer av sekretessbe-

stämmelserna. Enligt propositionsmotiven (s. 553—554) begränsas rätten till upplysningar av sekretessbestämmelserna. Förtroendevalda har likväl enligt motiveringen alltid rätt till sådan sekretessbelagd information som hör till deras egentliga uppgifter och som behövs till exempel som grund för beslutsfattandet i ett ärende som behandlas i organet. En förtroendevald har inte rätt att få sekretessbelagd information som ingår i ett annat organs eller en tjänsteinnehavares beslut för allmän uppföljning och tillsyn inom uppgiftsområdet i fråga.

(37) Kommunallagen innehåller en bestämmelse som motsvarar den som nu föreslås. I samband med att den stiftades påpekade grundlagsutskottet att det som stod i motiveringen verkade strida mot den föreslagna bestämmelsen (GrUU 63/2014 rd, s. 3—4). Utskottet erfor dock att det som avsågs i motiveringen var den rätt att få upplysningar som grundar sig på den tillämpliga materiella lagstiftningen i det enskilda fallet. Därför ansåg utskottet att det fanns skäl att precisera motiveringen till denna del. Förvaltningsutskottet preciserade följaktligen i sitt betänkande att denna mening i motiven hänvisar till den rätt att få upplysningar som grundar sig på den tillämpliga materiella lagstiftningen i det enskilda fallet (FvUB 55/2014 rd). En motsvarande precisering saknas dock i motiveringen till den nu föreslagna bestämmelsen. Social- och hälsovårdsutskottet bör behandla detta i sitt betänkande.

Kommunal självstyrelse

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

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

(40) Enligt grundlagens 121 § 3 mom. har kommunerna beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. Kommunerna har således rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag (RP 1/1998 rd, s. 176).

(41) Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, ska det i enlighet med finansieringsprincipen samtidigt ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II och de utlåtanden som nämns där samt GrUU 15/2020 rd, s. 4—5).

(42) Den aktuella reformen innebär att uppgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet, vilka utgör en betydande del av kommunernas verksamhet både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Följaktligen kommer kommu-

nernas lösa egendom samt den egendom som finns i samkommunerna för sjukvårdsdistrikt och för specialomsorgsdistrikt, vilken i sista hand ägs av kommunerna, att övergå i välfärdsområdets ägo. I propositionen föreslås det också att kommunernas kommunalskattesats ska sänkas under ett år. I propositionen ingår även ett förslag till ny lag om statsandel för kommunal basservice.

Överföringen av uppgifter

(43) Reformen innebär att social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Enligt 121 § i grundlagen kan kommunerna åläggas uppgifter genom lag. Det har föreskrivits att de uppgifter som överförs ska skötas av kommunerna genom lag, och därför omfattas överföringen också av kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag (se även GrUU 26/2017 rd, s. 14). När det gäller den kommunala självstyrelsen har grundlagsutskottet i sin praxis lagt vikt vid i hur stor utsträckning uppgifter som genom lag ålagts kommunerna överförs på landskapens organ (se t.ex. för finansieringens del GrUU 75/2014 rd och GrUU 67/2014 rd och för uppgifternas del GrUU 65/2002 rd, s. 3). Med beaktande av bestämmelserna i grundlagens 121 § och utskottets praxis om dem är det således inte möjligt att helt fritt överföra uppgifter från kommunerna till välfärdsområdena (se också GrUU 26/2017 rd, s. 14).

(44) I 121 § i grundlagen sägs det att Finland är indelat i kommuner. Enligt grundlagsutskottets mening uttrycker bestämmelsen utöver skyddet för självstyrelsen också lagstiftarens syfte att den finska förvaltningen under centralförvaltningen i väsentlig grad ska grunda sig på kommuner och kommunal självstyrelse (se också RP 1/1998 rd, s. 175). Utskottet anser att det följer av grundlagens 121 § att en självstyrelse på landskapsnivå inte helt kan ersätta den kommunala självstyrelsen (GrUU 26/2017 rd, s. 15). Det betyder att när man föreskriver genom vanlig lag om landskapens självstyrelse måste man på grund av 121 § i grundlagen se till att detta inte omintetgör den kommunala självstyrelsen eller väsentligt minskar dess betydelse (GrUU 26/2017 rd, s. 15).

(45) En omfattande överföring av kommunernas uppgifter till nivån för den regionala självstyrelsen minskar i sig betydelsen av den kommunala självstyrelsen (GrUU 26/2017 rd, s. 8). Grundlagsutskottet konstaterade redan vid riksmötet 2014 att ett tänkbart alternativ för att ordna social- och hälsovården med avseende på grundlagen vore att överföra uppgifterna från kommunerna till sådana större självstyrelseområden än kommuner som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen (se GrUU 67/2014 rd, s. 8). I sin analys av förra valperiodens reform menade utskottet uttryckligen att en överföring av uppgiften att ordna och producera social- och hälsovård från kommunerna inte innebär en så avgörande minskning av kommunernas uppgifter att det i sig skulle strida mot det grundlagsenliga skyddet för den kommunala självstyrelsen. Efter den då föreslagna mer omfattande överföringen av uppgifter skulle kommunerna fortfarande ha haft kvar betydande uppgifter, bland annat uppgiften att främja kommuninvånarnas välmående och hälsa och idrotts- och kulturtjänsterna i samband med detta samt småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, planläggningen och näringspolitiken. Samtidigt hade kommunerna också på basis av sin självstyrelse haft kvar sin rätt att åta sig andra än lagstadgade uppgifter. Det är också av betydelse att det kan läggas fram vägande skäl för den föreslagna överföringen av uppgifter. Dessa skäl anknyter framför allt till tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 26/2017 rd, s. 15/II).

(46) I den aktuella propositionen överförs färre uppgifter till välfärdsområdena än i den landskapsreform som föreslogs under förra valperioden. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna överföringen av kommunernas lagstadgade uppgifter till välfärdsområdena med beaktande av detta och det som sagts ovan inte står i strid med det som föreskrivs om kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen.

Kommunernas egendomsarrangemang

(47) I 4 kap. i den föreslagna lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (lagförslag 6, nedan även införandelagen) föreslås bestämmelser om egendomsarrangemang för egendom som överförs till välfärdsområden. Till följd av reformen kommer kommunernas egendom samt den egendom som finns i samkommunerna för sjukvårdsdistrikt och för specialomsorgsdistrikt, vilken i sista hand ägs av kommunerna, att övergå i välfärdsområdets ägo. Också de avtal och åligganden som binder kommunerna övergår till välfärdsområdena.

(48) Grundlagsutskottet bedömde i samband med den senaste valperiodens reformförslag i sak liknande bestämmelser enligt principen att det inte går att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (GrUU 26/2017 rd, s. 18). Den konstitutionella frågeställningen gällde således huruvida överföringen av egendom från kommunerna innebär en sådan försämring av kommunernas ekonomiska självstyrelse att den äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning.

(49) Grundlagsutskottet bedömde att regleringen i sig var förenlig med grundlagen men ansåg att de risker som hänför sig till konsekvensbedömningen inte saknar konstitutionell betydelse när de granskas för de enskilda kommunernas del. Förslaget kunde inte anses helt oproblematiskt med tanke på grundlagens skydd för den kommunala självstyrelsen. Med den då föreslagna införandelagen som rättslig grund skulle det säkerställas att egendomsarrangemang som anknyter till kommunens egendom kompletteras med reglering om kompensation som tryggar kommunernas självstyrelse, vilket kunde genomföras på olika sätt. Förutsättningarna skulle dock knytas till de problemsituationer som den då aktuella reformen orsakade de enskilda kommunerna. Det var ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 26/2017 rd, s. 18—19).

(50) Grundlagsutskottet bedömde senare social- och hälsovårdsutskottets förslag till betänkande, där det föreslogs att införandelagen kompletteras med bestämmelser om kommunens rätt till ersättning och om ersättningsförfarandet (GrUU 65/2018 rd, s. 23). Kommunen skulle enligt den föreslagna bestämmelsen ha haft rätt att på ansökan få ersättning av staten för de kostnader som förorsakas av de egendomsarrangemang som avses i kapitlet. Ersättningsbehovet skulle ha bedömts utifrån det kalkylerade behovet att höja kommunalskattesatsen. Grundlagsutskottet ansåg att ersättningen inte skulle 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. Utskottet ansåg att det fanns skäl att ytterligare precisera regleringen så att tillämpningsområdet för alla egendomsarrangemang framgår tydligare.

(51) Grundlagsutskottet ansåg att det sätt på vilket ersättningen kopplas till ett behov att höja kommunalskatten var problematiskt (GrUU 65/2018 rd, s. 23). Ett förhöjningsbehov på en procentenhet, vilket enligt bestämmelsen är huvudregeln, höjde tröskeln för beviljande av ersättning så mycket att kompensationsförfarandet kunde bli betydelselöst. Det kalkylerade behovet att höja kommunalskattesatsen kunde visserligen i sig utgöra en indikator på inskränkning av den självständiga ekonomiska beslutsmakten, men det kunde likväl inte utgöra det enda kriteriet.

(52) Grundlagsutskottet ansåg att en förutsättning för vanlig lagstiftningsordning var att paragrafens tillämpningsområde och tröskeln för beviljande av ersättning skulle preciseras så att kompensationsförfarandet i sak inte skulle bli betydelselöst med avseende på den kommunala självstyrelsen. (GrUU 65/2018 rd, s. 24).

(53) I 43 § i det föreliggande förslaget till införandelag har utskottets anmärkningar om ersättningsbestämmelserna i huvudsak beaktats. Rätten att få ersättning är dock fortfarande knuten bara till det kalkylerade behovet att höja kommunalskattesatsen. Trots att ersättningsgränsen har sänkts motsvarar de föreslagna ersättningsbestämmelserna inte utskottets krav fullt ut.

(54) Grundlagsutskottet anser det vara problematiskt att det krav som utskottet betraktar som lagstiftningsordningsfråga åsidosätts i propositionen genom att man främst hänvisar till en undersökning som en privat konsult gjort och som enligt motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen visar att det vid sidan av behovet av skattehöjning inte finns något annat bedömningskriterium som tydligt visar om kommunens ekonomiska självstyrelse äventyras på grund av egendomsarrangemangen och som inte redan skulle indikeras av trycket på att höja skatten (s. 1069). Utskottet anser att ersättningsvillkoren i 43 § i förslaget till införandelag måste kompletteras också med andra kriterier som tryggar kommunens ekonomiska självstyrelse. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att denna komplettering kan formuleras till exempel som ett kompletterande ersättningsvillkor som gäller om något annat särskilt skäl visar att egendomsarrangemanget uppenbarligen äventyrar kommunens möjlighet att besluta om sin egen ekonomi.

Temporär sänkning av kommunalskattesatsen

(55) I propositionen föreslås det att kommunernas kommunalskattesats ska sänkas under ett år. Som inkomstskattesats 2023 ska kommunfullmäktige bestämma inkomstskattesatsen 2022 minskad med 13,26 procentenheter, föreskrivs det i 55 § i införandelagen. Dessutom ska 91 b § i lagen om beskattningsförfarande innehålla en sistahandsbestämmelse om den kommunala skattesats som ska användas i beskattningen för 2023. Det föreslås att nivån på kommunalbeskattningen år 2023 sänks i analogi med den skärpta statsbeskattningen.

(56) Grundlagsutskottet bedömde motsvarande reglering i samband med den senaste valperiodens reformförslag utifrån utgångspunkten att regleringen innebär en ny typ av restriktion för kommunernas beskattningsrätt som i princip kan anses stå i strid med kommunernas grundlagstryggade beskattningsrätt (GrUU 26/2017 rd, s. 15). Enligt grundlagsutskottet var förslaget inte 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 har någon prövningsrätt alls i saken. Å andra sidan hänvi-

sade utskottet till sitt tidigare påpekande att kommunerna inte kan ha någon beskattningsrätt oberoende av lag och att lagstiftaren har befogenhet att föreskriva mer ingående om kommunernas beskattningsrätt.

(57) I princip hör det enligt grundlagen helt klart till området för lagstiftningen att lagstifta om skatter. Detta gäller regleringen av de olika elementen i skattebördan, till exempel skattebasen, skattesatsen och skattelättnader samt regleringen av beskattningsförfarandet (GrUU 51/2005 rd, s. 2/I). Å andra sidan begränsas lagstiftarens befogenhet i vissa fall t.ex. av de grundläggande fri- och rättigheterna och den kommunala självstyrelsen (se GrUU 67/2014 rd, s. 12 och GrUU 41/2002 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet ansåg till exempel inte att ett lagförslag som begränsade kommunernas rätt att bestämma om nivån på fastighetsskattesatsen stod i strid med grundlagens 121 § (GrUU 51/2005 rd). Med tanke på den konstitutionella bedömningen av bestämmelser motsvarande dem som nu föreslås ansåg utskottet i samband med förslaget till reform under förra valperioden också att det var betydelsefullt att utgångsnivån för skattesatsen är den skattesats som kommunen själv bestämt för det föregående året. Dessutom var det relevant att restriktionen låg i de skattskyldigas intresse: syftet med förslaget var att hindra att beskattningsnivån allmänt stiger till följd av att statsskatten måste höjas för att kommunernas uppgifter överförs till landskapen och ska finansieras av staten.

(58) Grundlagsutskottet påpekar dessutom att en lika jämnstor sänkning av skattesatsen i enskilda fall kan leda till en större minskning än vad de uppgifter som överförs förutsätter. Med tanke på det grundlagsfästa skyddet för den kommunala beskattningsrätten är en sådan minskning inte helt problemfri. Enligt utskottet finns det dock vägande skäl för ett sådant arrangemang, även om den föreslagna temporära lagstadgade sänkningen av kommunernas inkomstskattesats begränsar kommunernas beskattningsrätt. Dessa skäl hänför sig i sista hand till att begränsningen genomförs under en övergångstid i samband med en stor förvaltningsreform som bland annat avser att trygga grundlagens 19 § (GrUU 26/2017 rd, s. 16, se också GrUU 51/2005 rd, s. 2—3).

Kommunernas möjlighet att sköta sina uppgifter efter reformen

(59) Trots den föreslagna överföringen av uppgifter till välfärdsområdena kommer kommunerna fortfarande att ha ett betydande antal lokala lagstadgade uppgifter. Dessutom kan kommunerna inom ramen för sin allmänna kompetens fortfarande också åta sig andra uppgifter. Till följd av bestämmelserna om beskattningsrätt sjunker kommunernas skatteinkomster avsevärt. Enligt propositionen motsvarar minskningen av skatteinkomsterna dock i huvudsak minskningen av utgifterna till följd av överföringen av uppgifterna.

(60) I propositionen ingår ett förslag till ny lag om statsandel för kommunal basservice. Statsandelssystemet för kommunal basservice föreslås bli ändrat (s. 1069 i RP) 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. Ett av de viktigaste syftena med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner, oavsett förhållanden och inkomstunderlag, har möjligheter att klara av i synnerhet sina lagfästa uppgifter (GrUU 16/2014 rd, s. 2).

(61) Förslagets ekonomiska konsekvenser för finansieringen av kommunernas uppgifter blir således enligt propositionen i princip neutrala. Detta påverkas också av den utjämning av ändringen

i systemet som föreslås bli fogad till statsandelssystemet och begränsningen i euro för förändringen för varje kommun. Syftet är att begränsa och lindra den förändring i kommunens ekonomi som överföringen av uppgifter och statsandelar medför. När reformen träder i kraft kommer balansläget inom kommunernas driftsekonomi i princip att kvarstå oförändrat på nationell nivå, medan förändringen för enskilda kommuner kan vara högst +/- 60 euro per invånare, står det i propositionsmotiven (s. 1064). Konsekvenserna bedöms enligt kommun, kommungrupp och region i propositionen (s. 222—226 och 228—229). I propositionen ingår också en bedömning av alternativa modeller (s. 423).

(62) Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, ska det i enlighet med finansieringsprincipen samtidigt ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II, och de utlåtanden som nämns där). 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).

(63) Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, där det sägs att de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II).

(64) Grundlagsutskottet har i sin praxis angående statsandelssystemet ansett att det med tanke på den grundlagstryggade finansieringsprincipen inte räcker att bedöma hur den förverkligas på hela den kommunala sektorn sammantagen, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska alltså bedömas också med tanke på situationen i enskilda kommuner (se t.ex. GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3/II).

(65) Reformen enligt propositionen handlar inte i sig om att nya uppgifter åläggs kommunerna. Grundlagsutskottet har således inte, med beaktande av den ovannämnda minskningen av utgifterna som i princip motsvarar minskningen av inkomsterna, någon principiell anmärkning till regleringen ur finansieringsprincipens synvinkel. Enligt en utredning som utskottet fått kan den föreslagna regleringen dock medföra skillnader till exempel i finansiell ställning för kommuner med fler än 100 000 invånare och kommuner som är mindre än dessa kommuner, och reformen kan behandla tillväxtkommuner sämre än regioner på tillbakagång. Grundlagsutskottet har förutsatt att lagstiftning som påverkar kommunernas ekonomi verkställs med seriös hänsyn till att invånare i kommuner i olika delar av landet bemöts jämlikt och till deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 67/2014 rd och GrUU 37/2006 rd, s. 2—3).

(66) Grundlagsutskottet betonar att finansieringsmodellens effekter och funktion noggrant måste bevakas också med tanke på hållbar ekonomi och kapacitet i de enskilda kommunerna och att korrigerande åtgärder måste vidtas om de behövs. Utskottet betonar dessutom dels betydelsen av kärnelementen i det grundlagsfästa skyddet för den kommunala självstyrelsen i synnerhet i fråga om den allmänna kompetensen och den anknytande beskattningen, dels kommunernas möjlighet att främja invånarnas välfärd och regionens livskraft och att ordna tjänsterna för sina invånare på

ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. Detta har särskild betydelse också i projekt för att reformera kommunernas finansieringssystem.

Ordnande av social- och hälsovård

De grundläggande lösningarna i regleringen

(67) Enligt 8 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska välfärdsområdet svara för ordnandet av social- och hälsovården inom sitt område och ha organiseringsansvaret för invånarnas social- och hälsovård. Bestämmelser om innehållet i organiseringsansvaret finns i 7 § i lagen om välfärdsområden. Välfärdsområdet ska svara för lika tillgång till tjänster och andra åtgärder som ingår i uppgiften, för fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten, för det sätt på vilket tjänsterna produceras, för styrningen och övervakningen av produktionen och för utövandet av myndigheternas befogenheter. Bestämmelser om anskaffning av tjänster från privata tjänsteproducenter finns i 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård.

(68) Enligt lagen ska välfärdsområdet ha tillräcklig kompetens, funktionsförmåga och beredskap för att kunna svara för ordnandet av social- och hälsovården, och det ska sörja för att tillgången till social- och hälsovårdstjänster motsvarar invånarnas behov under alla omständigheter. För att kunna uppfylla sitt organiseringsansvar ska välfärdsområdet ha sådan yrkesutbildad social- och hälsovårdspersonal och sådan administrationspersonal och annan personal som verksamheten kräver, förfoga över lämpliga lokaler och lämplig utrustning och ha andra behövliga förutsättningar för att sköta verksamheten. Dessutom ska välfärdsområdet ha en tillräcklig egen tjänsteproduktion för att kunna uppfylla sitt organiseringsansvar.

(69) De föreslagna bestämmelserna om ordnande av social- och hälsovården har betydelse med avseende på 19 § 3 mom. 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 avser 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. Men också andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, såsom bestämmelserna om jämlikhet och förbud mot diskriminering, inverkar indirekt på tillgången till och sättet att ordna tjänster (GrUU 63/2016 rd, GrUU 67/2014 rd, se också RP 309/1993 rd). Dessutom har man med den typ av regleringsförbehåll som används i 19 § 3 mom. i grundlagen, "enligt vad som närmare bestäms genom lag", velat understryka att lagstiftaren har en mera begränsad rörelsefrihet som är bunden vid huvudregeln i grundlagen (GrUB 25/1994 rd, s. 6/II).

(70) Trots att bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen uttryckligen hänvisar till det allmännas skyldighet att trygga, hindrar den inte att social- och hälsotjänster kan genomföras också av andra än det allmänna. I 19 § 3 mom. i grundlagen definieras inte hur social- och hälsotjänster ska ordnas. Bestämmelsen förutsätter således inte att de offentliga samfunden själva har hand om produktionen av samtliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Likaså utgick man redan i propositionen om de grundläggande fri- och rättigheterna från att en bestämmelse i grundlagen inte binder ordnandet av social- och hälsotjänster till den dåvarande lagstiftningen (se RP 309/1993

rd). Motsvarande ståndpunkt har senare upprepats vid ett flertal tillfällen också i grundlagsutskottets praxis (se GrUU 26/2017 rd, s. 33, GrUU 63/2016 rd, GrUU 67/2014 rd och GrUU 41/2010 rd). Exempelvis servicesedeln är enligt ett tidigare ställningstagande av utskottet ett sätt för det allmänna att uppfylla sin plikt enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster (se GrUU 26/2017 rd, s. 33 och 54 och GrUU 10/2009 rd). I sin bedömning av lagförslaget om valfrihet förra valperioden ansåg utskottet att det av 19 § i grundlagen följer en skyldighet för det allmänna att upprätthålla en tillräcklig egen produktion för att säkerställa att landskapet under alla förhållanden kan tillförsäkra var och en tillräckliga och jämlika social- och hälsotjänster (GrUU 15/2018 rd, s. 16). Ur grundlagen går det dock inte att härleda några exakta gränser för mängden egen produktion eller sätten att genomföra den. Enligt utskottet är det väsentligt att i lagstiftningen säkerställa att den ansvariga anordnaren i alla situationer kan garantera en tillräcklig tillgång till social- och hälsotjänster.

(71) Det har för rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder. Enligt dem kan en bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte utgå från en nivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 75—76). Hänvisningen till att var och en har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter i sista hand "en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte" (GrUU 30/2013 rd, s. 3/I). Rätten till tillräckliga hälsovårdstjänster tryggas i de allvarligaste situationerna ytterst av rätten till liv enligt 7 § i grundlagen (se GrUU 65/2014 rd, s. 4/II).

(72) 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).

(73) Den föreslagna regleringen är förenlig med utskottets ståndpunkt 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).

(74) I lagstiftningen om ordnandet av social- och hälsovården kan det uppstå ett konstitutionellt problem i förhållande till 19 § 3 mom. i grundlagen 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). Enligt utredning är det inte fråga om en sådan situation i den föreslagna regleringen. Utskottet betonar dock att statsrådet noggrant måste följa hur den nu föreslagna reformen påverkar tillgodoseendet av rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen och utan dröjsmål ingripa i eventuella missförhållanden. Vid genomförandet av reformen är det dessutom av skäl som följer av 6 § och 19 § 3 mom. i grundlagen nödvändigt att se till att tillgången till tjänster är tillräcklig och jämlik både på riksomfattande nivå och inom olika välfärds-

områden. Det finns skäl att sörja för en tillräcklig och jämlik tillgång till tjänster också i de fall där en enskild kommun före reformen har hört till ett landskap och ett samarbetsområde inom social- och hälsovården i ett annat landskap och vars tjänster efter reformen ordnas genom ett avtal mellan välfärdsområdena.

(75) Enligt propositionen ska välfärdsområdena inrättas direkt med stöd av införandelagen den 1 juli 2021. Det första välfärdsområdesvalet ska förrättas i slutet av januari 2022 och välfärdsområdesfullmäktige inleda sin verksamhet den 1 mars 2022. Ansvaret för de uppgifter som reformen gäller överförs i sin helhet till välfärdsområdena vid ingången av 2023. Det föreslås att lagförslaget om särlösningen för Nyland träder i kraft den 1 januari 2023, varvid organiseringsansvaret överförs från HNS till HUS-sammanslutningen. Enligt grundlagsutskottet verkar tidtabellen stram med beaktande av reformens betydelse och omfattning.

(76) Vid bedömningen av förslaget till reform under förra valperioden lade utskottet vikt vid kravet på att reformen ska genomföras kontrollerat (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 45). Även om genomförandet av den nu föreslagna reformen inte inbegriper sådana riskfaktorer som kan jämställas med den proposition som förföll under den förra valperioden, är det klart att välfärdsområdena när uppgifterna överförs måste ha tillräckliga operativa och övriga förutsättningar för att axla sitt organiseringsansvar. Bland annat de informationssystem som berör kunderna måste vara färdiga, så att patientsäkerheten kan säkerställas. Social- och hälsovårdsutskottet måste fästa uppmärksamhet vid tidsplanen för reformen och vid behov ändra bestämmelserna. Grundlagsutskottet påminner dessutom om att det ska vara minst ett halvt år mellan det att lagstiftningen antas och det första valet.

Anskaffning av tjänster

(77) Enligt 12 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård får välfärdsområdena producera social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls kunderna genom att skaffa dem från privata tjänsteproducenter på grundval av avtal om det behövs för att sköta uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt. Välfärdsområdet ska uppfylla sitt organiseringsansvar och sörja för att de social- och hälsovårdstjänster som omfattas av dess organiseringsansvar tillhandahålls jämlikt också när det skaffar tjänster. Dessutom ska de tjänster som skaffas till innehåll, omfattning och kvantitativ andel vara sådana att välfärdsområdet under alla omständigheter kan fullgöra sitt organiseringsansvar även när det gäller dessa tjänster. I 12 § föreskrivs dessutom om de tjänster som ett välfärdsområde inte får skaffa från en privat tjänsteproducent.

(78) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med tanke på 124 § i grundlagen där det sägs att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan bara anförtros myndigheter.

(79) Grundlagsutskottet har i samband med förra valperiodens förslag till social- och hälsovårdsreform gjort en ganska omfattande bedömning av privata tjänsteproducenters ställning och uppgifter utifrån 124 § i grundlagen (se GrUU 26/2017 rd, s. 46—57, GrUU 15/2018 rd, s. 7—9, och

28—34, GrUU 65/2018 rd, s. 38—43). Enligt valfrihetsmodellen som då föreslogs skulle en avsevärd del av de tjänster som omfattas av social- och hälsovårdens tjänster på basnivå överföras till privata tjänsteproducenter. Den reglering som nu föreslås avviker på många sätt från den som då föreslogs i fråga om privata tjänsteleverantörers ställning och uppgifter och uppfyller till sina grundläggande lösningar väl de krav som följer av 124 § i grundlagen.

(80) I den föreslagna regleringen om underleverantörer har grundlagsutskottets ståndpunkter huvudsakligen beaktats på behörigt sätt. Med beaktande av att de privata tjänsteproducenterna nu får en mindre roll och mer begränsade uppgifter än vad som föreslogs under förra valperioden är bestämmelserna om underleverantörer i 17 § inte problematiska i det här sammanhanget. Enligt utskottets uppfattning är det möjligt att införa även vidare bestämmelser om underleverantörer än vad som nu föreslås, förutsatt att regleringen uppfyller de krav som ställs i 124 § i grundlagen.

(81) Enligt 20 § i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar i 40 kap. i strafflagen tillämpas på anställda hos privata tjänsteproducenter som producerar utlagda tjänster och hos tjänsteproducenternas underleverantörer när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter som ingår i de utlagda tjänster som avses i 12 § i lagförslaget. Detsamma gäller anskaffade och inhyrda arbetstagare. Den föreslagna regleringen uppfyller grundlagsutskottets krav som baserar sig på vedertagen praxis, nämligen att tryggande av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen bland annat kräver att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 50).

(82) I sin praxis har grundlagsutskottet inte ställt några närmare krav på exakt formulering av bestämmelserna om tjänsteansvar. Den reglering som nu föreslås har enligt utskottets uppfattning formulerats på samma sätt som är vanligt i bestämmelser om tjänsteansvar för den som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid konsekvensen i bestämmelserna om tjänsteansvar och behovet av att i fortsättningen bedöma omfattningen av tjänsteansvaret för den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift (se bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för tjänstemän och anställda i offentliga samfund i 40 kap. i strafflagen). Enligt utskottets uppfattning bör en sådan bedömning sträcka sig längre än till det aktuella lagstiftningsprojektet, och den kan lämpligast göras inom statsrådet.

(83) Enligt huvudregeln i 12 § 3 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska välfärdsområdet svara för bedömningen av servicebehovet när det skaffar tjänster av en privat tjänsteproducent. Välfärdsområdet kan avvika från denna huvudregel i den omfattning som närmare anges i momentet. Det är dock en läkare eller tandläkare i tjänsteförhållande som ska avgöra om en kund enligt 52 § i hälso- och sjukvårdslagen utifrån en remiss ska tas in för sjukvård på ett sjukhus eller en annan verksamhetsenhet som tillhandahåller specialiserad sjukvård, bedöma vårdbehovet och fatta vårdbeslut i samband med det samt bedöma vårdbehovet och fatta vårdbeslut i fråga om tjänster inom den specialiserade sjukvården till en kund som tagits in på sjukhus.

(84) I sin bedömning av propositionen om vårdreformen under förra valperioden konstaterade grundlagsutskottet att det allmänna (de landskap som då föreslogs) ska kunna säkerställa bland annat att bedömningen av servicebehovet genomförs enligt samordnade kriterier och förfaranden (GrUU 26/2017 rd, s. 39). Utskottet anser att det med tanke på den skyldighet som ålagts det all-

männa i 19 § 3 mom. i grundlagen och också med tanke på en ändamålsenlig skötsel av välfärdsområdenas organiseringsuppgift i sig är motiverat att det allmänna ansvarar för bedömningen av servicebehovet i fråga om tillgången till specialiserad sjukvård. När vårdbesluten fattas är det framför allt fråga om en medicinsk bedömning. Enligt utskottets uppfattning är det i konstitutionellt hänseende möjligt att införa även vidare bestämmelser än bestämmelserna i 12 § 3 mom. om privata tjänsteproducenters rätt att göra bedömningar av servicebehovet.

(85) Vid bedömningen av förslaget till valfrihetslag under den senaste valperioden behandlade utskottet de då föreslagna bestämmelserna om kundplaner och de rättsverkningar som eventuellt hänför sig till dem (GrUU 15/2018 rd, s. 25—28). Enligt utskottet skulle kunden ha tillgång till ett rättsmedel i fråga om den bindande delen av planen. Utskottet pekade på behovet att särskilt noggrant utreda vilka ändringar och konsekvenser kundplanens bindande karaktär och överklagbarhet ger upphov till såväl i social- och hälsovårdssystemet som tillgodoseendet av rättsskydd i domstolarna (GrUU 15/2018 rd, s. 28). Den lag om ordnande av social- och hälsovård som nu föreslås innehåller inga bestämmelser om en motsvarande kundplan och lagförslaget har således enligt grundlagsutskottets uppfattning inte heller motsvarande konsekvenser för tillgodoseendet av rättsskyddet i domstolarna.

Offentligt ägda sammanslutningar

(86) Definitionen av privat tjänsteproducent i 2 § 4 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård omfattar också offentligt ägda sammanslutningar, där ett eller flera välfärdsområden har exklusivt bestämmande inflytande. På sammanslutningar som ägs av ett välfärdsområde, en kommun eller staten tillämpas således lagens 3 kap. om anskaffning av tjänster från privata tjänsteproducenter.

(87) Vid behandlingen av propositionen om vårdreformen förra valperioden noterade utskottet 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 hälsotjänster (GrUU 15/2018 rd, s. 16). Eftersom 6 § och 19 § 3 mom. i grundlagen sammantagna förutsätter att det allmänna genom lag tillförsäkrar var och en lika rätt till tillräckliga social- och hälsotjänster, måste det i lagstiftningen säkerställas att landskapet, som har organiseringsansvaret, får såväl tillräckliga ekonomiska resurser som tillräcklig kapacitet i fråga om personal, lokaler och utrustning för produktionen av tillräckliga social- och hälsotjänster. De här kraven måste tillgodoses såväl i det enskilda landskapet som på riksomfattande nivå (GrUU 15/2018 rd, s. 17). Utskottet förutsatte att bestämmelserna i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande preciseras så att det, på det sätt grundlagsutskottet i sin 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). Dessa preciseringar var en förutsättning för att förslaget till valfrihetslag skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 65/2018 rd, s. 17). Den reglering som nu föreslås avviker till denna del avsevärt från den som föreslogs under förra valperioden och uppfyller grundlagsutskottets krav på egen produktion. I det här utlåtandet går utskottet in på den reglering som nu föreslås och inte i

vidare bemärkelse tänker på vilka eventuella andra lagstiftningsmässiga lösningar som kan göra det möjligt att organisera social- och hälsovården i enlighet med grundlagen.

(88) Enligt utskottets uppfattning följer det inte av grundlagen att offentligt ägda sammanslutningar i lagstiftningen ska behandlas på samma sätt som sammanslutningar med annorlunda ägarstruktur och syfte när social- och hälsovårdstjänster ordnas eller egen produktion definieras. Här har bland annat bestämmande inflytande och ordnande av tillsyn och styrning betydelse. Utskottet anser att det inte finns något absolut hinder för att en offentligt ägd sammanslutning ska få en större roll som en del av den egna produktionen, förutsatt att de förutsättningar som anges i 124 § i grundlagen uppfylls när offentliga förvaltningsuppgifter anförtros en offentligt ägd sammanslutning.

(89) Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att offentligt ägda sammanslutningar inte är myndigheter som avses i 124 § i grundlagen. Således ska anförtroendet av en offentlig förvaltningsuppgift till en offentligt ägd sammanslutning uppfylla de förutsättningar som anges i 124 § i grundlagen, exempelvis ändamålsenlighet i fråga om att överföra uppgifter. Vid bedömningen av den föregående valperiodens reformförslag har utskottet i fråga om 124 § i grundlagen fäst särskild uppmärksamhet vid att den administrativa styrningen och tillsynen av aktiebolag i princip inte kan ligga på samma nivå respektive vara lika effektiv som när det gäller myndighetsverksamhet (GrUU 26/2017 rd, s. 26, se även GrUU 8/2014 rd, s. 4). Utskottet har dock konstaterat att det i viss mån är lättare att ordna tillsyn och styrning i fråga om icke-vinstdrivande, helt statsägda aktiebolag än i fråga om rent kommersiella företag (GrUU 8/2014 rd, s. 4). Enligt utredning finns det bra erfarenheter av hur ägarstyrningen i kommunerna fungerar. Med avseende på demokratin kunde ägarstyrningens möjligheter till inflytande vara indirekta och begränsade jämfört med landskapets direkta beslutsfattande, har utskottet å andra sidan noterat (GrUU 26/2017 rd, s. 26, se även för kommunernas del GrUU 63/2014 rd).

(90) Enligt uppgift kan innehållet i lagen om ordnande av social- och hälsovård påverkas om offentligt ägda sammanslutningar tillskrivs en annan roll än de nu föreslås få. Då skulle man eventuellt också bli tvungen att utreda bland annat EU-rättsliga frågor.

(91) Vidare har grundlagsutskottet 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). Det handlar också om att den tekniska kvaliteten på lagstiftningen kan säkerställas när lagberedningen framskrider i normal ordning (GrUU 26/2017 rd, s. 77). Utskottet anser att en eventuell författningsberedning som gäller ställningen för offentligt ägda sammanslutningar ska göras i statsrådet.

Finansiering

(92) Bestämmelser om statlig finansiering för att täcka kostnaderna för de uppgifter som hör till välfärdsområdenas organiseringsansvar föreslås ingå i lagen om välfärdsområdenas finansiering

(lagförslag 7, nedan även finansieringslagen). Välfärdsområdet ska enligt 4 § besluta om hur den statliga finansieringen ska fördelas för skötseln av välfärdsområdets uppgifter. Välfärdsområdet har rätt att ta ut kund- och användaravgifter för användningen av de tjänster de ordnar, enligt vad som föreskrivs särskilt, och rätt att bestämma om användningen av avgiftsinkomsterna.

(93) Förra valperioden menade utskottet i sin analys av propositionen om vårdreformen att utskottet i fråga om större förvaltningsområden än kommuner inte har någon tolkningspraxis som motsvarar praxisen för den kommunala finansieringsprincipen. Utskottet anser att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att områden enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter (GrUU 26/2017 rd, s. 23, se även GrUU 10/2015 rd och GrUU 37/2009 rd). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att tillgången till lagstadgade tjänster inte kan begränsas genom budgeten (GrUU 26/2017 rd, s. 24, se även GrUU 20/2004 rd, GrUU 63/2014 rd, GrUU 19/2016 rd). Finansieringsprincipens betydelse i fråga om social- och hälsotjänsterna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att finansieringen av de områden som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen i tillämpliga delar ska bedömas i ljuset av grundlagsutskottets praxis i fråga om finansieringsprincipen (GrUU 15/2018 rd).

(94) Finansieringsprincipens betydelse vid den konstitutionella bedömningen av bestämmelserna om förvaltningsområden som är större än kommuner avviker dock bland annat på grund av att beskattningsrätten saknas (GrUU 15/2018 rd, s. 21). Det är uttryckligen den statliga finansieringen och fördelningen av den som intar en avgörande ställning när det gäller att se till att välfärdsområdena klarar av att sköta sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt (se GrUU 15/2018 rd, s. 21).

(95) Enligt 3 § i finansieringslagen ska välfärdsområdena beviljas statlig finansiering utifrån välfärdsområdets invånarantal, faktorer som beskriver behovet av social- och hälsovårdstjänster, befolkningstätheten, inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål, tvåspråkigheten, karaktären av skärgård, samiskspråkigheten, åtgärder som främjar hälsa och välfärd samt riskfaktorer inom räddningsväsendet. Finansieringen baserar sig i huvudsak på det uppskattade servicebehovet inom social- och hälsovården. De faktorer som gäller servicebehov grundar sig enligt propositionen på en undersökning av Institutet för hälsa och välfärd som publicerades i april 2020.

(96) Grundlagsutskottet har sett det som väsentligt att finansieringen av social- och hälsotjänsterna i tillräcklig grad motsvarar servicebehovet och att de kundavgifter som tas ut för social- och hälsotjänster inte blir så höga att de som behöver tjänsterna inte kan utnyttja dem (GrUU 15/2018 rd, s. 23). Grundlagsutskottet har i och för sig ingenting att anmärka på bestämmelserna i 3 §. Utskottet påpekar i varje fall att servicebehovskoefficienterna i stor utsträckning bör väga in faktorer som påverkar inte bara kostnaderna för hälso- och sjukvården utan också kostnaderna för socialvården. Dessutom är det nödvändigt att kontinuerligt utvärdera viktkoefficienterna och förteckningen över de faktorer som ska beaktas som behovskoefficienter.

(97) Nivån på den statliga finansieringen för varje finansår ska enligt 6 § i finansieringslagen bygga på välfärdsområdenas kalkylerade kostnader föregående år. Nivån på den statliga finansieringen höjs årligen med beaktande av bland annat förändringarna i servicebehovet delvis, förändringen i kostnadsnivån och ändringarna av välfärdsområdenas uppgifter.

(98) Enligt 36 § i finansieringslagen beaktas den uppskattade ökningen av servicebehovet till fullt belopp i finansieringsnivån 2023 och 2024, men efter det beaktas ökningen av servicebehovet till 80 procent enligt 7 § i finansieringslagen.

(99) Hur förändringen i kostnadsnivån inverkar på statens finansiering bestäms enligt 8 § i finansieringslagen utifrån prisindexet för välfärdsområdet. Indexet bildas av det allmänna förtjänstnivåindexet (0,60), konsumentprisindexet (0,30) och förändringen i välfärdsområdesarbetsgivarens socialskyddsavgifter (0,10). Förslaget till prisindex för välfärdsområden påminner i stor utsträckning om det förslag till landskapsindex som ingick i propositionen om vårdreformen förra valperioden. Ingetdera indexet bygger på faktorer som beskriver utvecklingen av social- och hälsovårdsutgifterna. Grundlagsutskottet har sett detta som relevant med avseende på 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen. Enligt utskottet kunde det uppstå en strukturell spänning mellan landskapsindexet och finansieringsprincipen, vilket dock påverkades av vissa andra förslag som ingick i den då aktuella propositionen (GrUU 15/2018 rd s. 23, GrUU 65/2018 rd s. 27). Grundlagsutskottet anser dock också nu att det är möjligt att den finansiering som staten anvisar välfärdsområdena så småningom avviker från de faktiska kostnaderna för ordnandet av tjänsterna, särskilt i områden med hög kostnadsnivå. Utskottet anser att det kan vara befogat att ändra bestämmelserna om indexets struktur. Det är åtminstone nödvändigt att följa hur indexet och de faktiska kostnaderna för ordnandet motsvarar varandra.

(100) Endast en del av ökningen av servicebehovet inom social- och hälsovården beaktas enligt 7 § i finansieringslagen när beslut om statlig finansiering fattas. Grundlagsutskottet har vid bedömningen av lagen om landskapens finansiering i propositionen om vårdreformen förra valperioden konstaterat att det i och för sig är klart att staten ytterst måste trygga rätten till tillräckliga social- och hälsotjänster i ett läge där landskapet inte har ekonomiska möjligheter till det (GrUU 15/2018 rd, s. 24). De bestämmelser i 10 § i finansieringslagen som nu föreslås om beaktande av faktiska kostnader och bestämmelserna i 11 § om välfärdsområdenas tilläggsfinansiering är relevanta i detta avseende.

(101) Om nivån på finansieringen annars skulle äventyra ordnandet av tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen eller ordnandet av räddningsväsendets tjänster i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 7, 15 och 20 § i grundlagen, har välfärdsområdet enligt 11 § i förslaget till finansieringslag rätt att utöver vad som föreskrivs i 2—4 kap. få finansiering av staten till det belopp som behövs för att trygga nämnda social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och räddningsväsendets tjänster med beaktande av välfärdsområdets förutsättningar att ordna övriga lagstadgade uppgifter. Enligt 26 § i finansieringslagen är det statsrådet som ska fatta beslut om tilläggsfinansiering. För beredningen av beslutet om tilläggsfinansiering tillsätts en beredningsgrupp som enligt 26 § 2 mom. ska bedöma bland annat förutsättningarna för tilläggsfinansiering och beloppet av den tilläggsfinansiering som behövs. Bedömningen grundar sig på en helhetsbedömning som gjorts utifrån uppgifterna om välfärdsområdets ekonomi och verksamhet.

(102) I 11 § knyts erhållandet och beloppet av tilläggsfinansiering till dels att ordnandet av tjänster äventyras, dels att det finns behov. Tröskeln för att få tilläggsfinansiering är enligt grundlagsutskottet inte för hög i detta avseende (GrUU 15/2018 rd s. 23, GrUU 65/2018 rd s. 27—28). Med tanke på en tillräcklig finansiering och rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen är det av be-

tydelse att det finns rätt till tilläggsfinansiering när villkoren är uppfyllda och beviljandet av tilläggsfinansiering är inte till denna del beroende av statsrådets prövning. Grundlagsutskottet fäster i detta avseende uppmärksamhet vid ordalydelsen i 26 § 1 mom. i finansieringslagen, som för tydlighetens skull bör ändras så att uttrycket "kan beviljas" ersätts med till exempel "beviljas".

(103) Av den föreslagna finansieringsmodellen följer att välfärdsområdets beslut om investeringar och motsvarande avtal styrs genom lag och beslut som ministerierna fattar i enlighet med lag. Välfärdsområdena kan genomföra investeringar endast inom ramen för statsrådets fullmakt att uppta lån. Ett välfärdsområde får enligt 26 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård genomföra en investering och ett avtal som motsvarar en investering eller en överlåtelse av en nyttighet med lång verkningstid endast om social- och hälsovårdsministeriet eller inrikesministeriet har godkänt det som en del av välfärdsområdets investeringsplan. Bestämmelsen inskränker välfärdsområdenas självstyrelse. Utskottet påpekar också att finansieringen av investeringar enligt 15 § i förslaget till lag om välfärdsområden i princip inte bygger på välfärdsområdenas servicebehov inom social- och hälsovården utan på deras förmåga att sköta lån. Utskottet framhåller att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna hör statens ansvar för att se till att välfärdsområdena har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Social- och hälsovårdsutskottet bör komplettera regleringen för att trygga de investeringar – i vid bemärkelse – som servicebehoven kräver i välfärdsområdena.

(104) Delplanen för social- och hälsovård måste inte godkännas, om den innehåller en till sina effekter vittsyftande eller ekonomiskt betydande överlåtelse som uppenbart kan genomföras på ett mer kostnadsnyttoeffektivt sätt som ett samarbete mellan välfärdsområdena.

(105) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av förra valperiodens reformförslag sett det som en fråga om lagstiftningsordning att mer detaljerade kriterier för vittsyftande investeringar tas in för att precisera bemyndigandet att utfärda förordning i syfte att styra investeringar (GrUU 26/2017 rd, s. 27). Den föreslagna regleringen innehåller uttryckliga bestämmelser om vad som avses med vittsyftande eller i övrigt betydande investering som är avgörande för tolkningen. Enligt utskottet är kriterierna för att investeringarna ska vara vittsyftande och betydande dock ganska allmänt hållna. Regleringen bör preciseras ytterligare.

(106) Sammantaget är bestämmelserna om finansieringen av välfärdsområdena inget problem med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Utöver de ovannämnda särskilda uppföljningsbehoven måste det också granskas om finansieringen som helhet är tillräcklig (se även FiUU 1/2021 rd, s. 9). Med tanke på 19 § 3 mom. i grundlagen är det enligt grundlagsutskottet motiverat att i finansieringssystemets inledningsfas också beakta den vårdskuld som övertas av välfärdsområdena och de konsekvenser som covid-19-epidemin har för social- och hälsovården.

Särlösningen för Nyland

(107) Lagförslag 5 innehåller bestämmelser om ordnandet av social- och hälsovården samt räddningsväsendet i Nyland. Syftet med lagen är att främja och upprätthålla befolkningens hälsa och välfärd samt säkerställa jämlika, samspelta och kostnadsnyttoeffektiva social- och hälsovårdstjänster i Nyland.

(108) Enligt lagförslaget om en särlösning har landskapet Nyland till skillnad från de övriga landskapen fyra välfärdsområden som ska överta de uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som kommunerna för närvarande ansvarar för. Helsingfors stad står utanför indelningen i välfärdsområden och har fortfarande ansvaret för att ordna dessa tjänster. I fråga om uppgifterna inom den specialiserade sjukvården och universitetssjukhusverksamheten har uppgifter föreskrivits för HUS-sammanslutningen genom lag. Dessutom kan välfärdsområdena överföra uppgifter till HUS utifrån det organiseringsavtal för HUS som ska regleras genom lag.

(109) Särlösningen för Nyland avviker från den modell som föreslås för landet i övrigt när det gäller förvaltningsmodellen för ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Integreringen av organiseringsansvaret fullföljs inte på samma sätt på en och samma förvaltningsnivå som i det övriga landet och modellen försätter invånarna i HUS i en annan ställning än i de övriga välfärdsområdena med avseende på deras möjlighet att delta och påverka.

(110) Grundlagsutskottet anser att grundlagen i sig inte utgör något hinder för att organisera regionförvaltningen och uppgifterna på olika sätt i olika delar av landet, om det finns tillbörliga grunder för det. Under den tid regeringsformen var i kraft analyserade utskottet ett lagförslag om en samarbetsdelegation för huvudstadsregionen (GrUU 11/1984 rd, GrUU 42/1996 rd) som innebar en speciallösning för huvudstadsregionens förvaltning, och under den gällande grundlagen ett förvaltningsförsök i Kajanaland (GrUU 65/2002 rd, GrUU 22/2006 rd).

(111) I förvaltningsförsöket överfördes merparten av hälso- och sjukvården och en del av socialvården till landskapet Kajanaland. Landskapet tog dessutom hand om gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen på andra stadiet. En så omfattande överföring av uppgifter påverkade enligt utskottet på ett betydande sätt förvaltningen i försöksområdets kommuner och inskränkte otvetydigt beslutanderätten för de organ som invånarna hade valt. Regleringen var därför i grunden rätt problematisk med avseende på de centrala principerna för den kommunala självstyrelsen. Men bakgrunden till överföringen var Kajanalands ovanligt svåra ekonomiska och sociala situation som i förlängningen skulle ha äventyrat de berörda kommunernas möjligheter att producera tillräckligt med kommunal basservice. Regleringen syftade till att garantera likvärdig tillgång på kommunala bastjänster för invånarna i landskapet. Utskottet ansåg att det för den temporära lagen om försöket fanns vägande skäl som hänförde sig till systemet för grundläggande fri- och rättigheter och att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 22/2006 rd och GrUU 65/2002 rd).

(112) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll såväl när människor ges förmåner eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Utskottet har i sin praxis framhållit också att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut

ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 20/2017 rd, s. 7).

(113) Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning, egendom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I—II). Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se också t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 6). Särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäliga (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4 och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

(114) Grundlagsutskottet har tidigare vid bedömningen av kommun- och servicestrukturreformen och totalrevideringen av social- och hälsotjänsterna också 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 frioch rättigheter (se GrUU 67/2014 rd och GrUU 37/2006 rd). I utvärderingen av det valfrihetssystem som föreslogs under förra valperioden fäste utskottet särskild uppmärksamhet vid att tjänsterna ska tillhandahållas på lika villkor (GrUU 26/2017 rd, s. 33—41). Enligt utskottet är det viktigaste med tanke på likabehandlingen i den föreslagna reformen att var och en ska tillförsäkras lika rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på det sätt som förutsätts i 19 § 3 mom. i grundlagen.

(115) I propositionen motiveras särlösningen för Nyland med att utgångspunkterna för verksamheten i Nyland avviker från det övriga landet. Att organiseringsansvaret i Nyland kan delas upp på flera aktörer beror enligt motiveringen på att området har ett större befolkningsunderlag än det övriga landet och en bred resursbas för personalens kompetens. Särlösningen gör det möjligt att genomföra reformen på ett mer kontrollerat sätt än vad en modell med endast ett välfärdsområde medger, uppger regeringen. Ett av de viktigaste målen har enligt propositionen (s. 1075) varit att särlösningen också ska garantera HUS verksamhet. HUS har såväl i Nyland som inom samarbetsområdet på regional nivå och på riksnivå uppgifter inom den specialiserade sjukvården som bör tryggas vid genomförandet av reformen. Befolkningsunderlaget för de anordnare som i första hand svarar för ordnandet av social- och hälsovården i landskapet Nyland avviker inte heller väsentligt från de välfärdsområden som bildats enligt landskap. Endast Östra Nylands välfärdsområde hör till de minsta välfärdsområdena.

(116) Grundlagsutskottet anser att det med beaktande av lagens syfte har lagts fram godtagbara argument för särlösningen.

Helsingfors särställning

(117) Enligt 3 § i lagförslaget om särlösningen ska välfärdsområdena i Nyland och Helsingfors stad samt HUS-sammanslutningen ordna social- och hälsovårdstjänsterna i Nyland. Helsingfors stad ska således fortfarande ha organiseringsuppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet, till skillnad från andra kommuner.

(118) Ovan har utskottet granskat den kommunala självstyrelsen i allmänhet inom ramen för den nu föreslagna social- och hälsovårdsreformen. Också Helsingfors stads särställning, som ingår i särlösningen för Nyland, bör bedömas med tanke på skyddet för den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen. Utskottet anser att det är klart att bestämmelserna om kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen ger kommunens eget beslutsfattande som bygger på självstyrelsen ett mer långtgående skydd än vad den regionala självstyrelsen enligt 121 § 4 mom. i grundlagen ger beslutsfattandet utifrån det som sägs ovan i det här utlåtandet (se även GrUU 26/2017 rd, s. 19—30).

(119) Grundlagsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid att det i propositionsmotiven (s. 1045) uttryckligen konstateras att de föreslagna bestämmelserna stärker den statliga styrningen av social- och hälsovården och räddningsväsendet jämfört med nuläget. Enligt motiveringen (s. 1047) finns det vägande skäl för den föreslagna statliga styrningen av välfärdsområdenas verksamhet med avseende på tryggandet av tillgodoseendet av de viktigaste grundläggande fri- och rättigheterna, och följaktligen finns det grunder för att inskränka självstyrelsen till denna del. Utskottet har som sagt inte ansett att en sådan styrning är problematisk med tanke på den självstyrelse som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen.

(120) För Helsingfors stads del baserar sig skyddet för självstyrelsen dock på bestämmelserna om kommunal självstyrelse i 121 § 1—3 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet är det av betydelse att Helsingfors behåller sina nuvarande organiseringsuppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet. Det är inte fråga om att ge Helsingfors stad nya uppgifter. Med tanke på stadens självstyrelse stärker reformen på ett betydande sätt den statliga styrningen av de uppgifter som staden redan nu har. Regleringen ska bedömas som ett ingrepp i den kommunala självstyrelse som tryggas i 121 § i grundlagen.

(121) Artikel 8 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse gäller den administrativa tillsynen över de lokala myndigheternas verksamhet. Enligt artikel 8.1 kan administrativ tillsyn över de lokala myndigheterna endast utövas i enlighet med de förfaranden och i de fall som föreskrivs i grundlag eller annan lag. Enligt artikel 8.2 ska den administrativa tillsynen över de lokala myndigheternas verksamhet normalt endast syfta till att säkerställa efterlevnaden av lag och konstitutionella principer. Tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas av högre myndigheter när det gäller uppgifter som delegerats till de lokala myndigheterna. Administrativ tillsyn över de lokala myndigheterna ska enligt artikel 8.3 utövas på sådant sätt att det garanteras att kontrollmyndighetens ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som ska skyddas.

(122) I motiveringen till propositionen bedöms den statliga styrningens betydelse för Helsingfors stads del med tanke på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen endast i mycket liten utsträckning, vilket grundlagsutskottet betraktar som en brist. Social- och hälsovårdsutskot-

tet bör utveckla regleringen i en riktning som bättre beaktar stadens självstyrelse. Grundlagsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid exempelvis bestämmelserna om att lagen om ordnande av social- och hälsovård med vissa mindre undantag ska tillämpas på Helsingfors stad till den del staden sköter ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Den reglering av finansieringen av välfärdsområdenas investeringar som granskades ovan i samband med bedömningen av finansieringsbestämmelserna är till denna del problematisk med tanke på skyddet av Helsingfors stads självstyrelse. Stadens särställning har i och för sig beaktats i viss mån i det förfarande för godkännande av investeringsplanen som föreskrivs i 25 och 26 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård. Enligt utskottet är det dock väsentligt att 26 § 2 mom., som tillämpas på Helsingfors, föreskriver att social- och hälsovårdsministeriet i stället för Helsingfors stad ska besluta om godkännande av en delplan för social- och hälsovården som ingår i en investeringsplan och att social- och hälsovårdsministeriet under vissa förutsättningar kan låta bli att godkänna delplanen. På motsvarande sätt ska inrikesministeriet enligt 11 § i lagförslaget om ordnande av räddningsväsendet besluta om godkännande av delplanen för räddningsväsendets investeringar.

(123) Grundlagsutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna om styrningsbefogenheter beträffande Helsingfors stad innebär att staden underkastas en omfattande statlig styrning trots att den omfattas av skyddet för kommunal självstyrelse enligt 121 § 1—3 mom. i grundlagen. Utskottet har dock ansett det fullt möjligt till exempel att statsrådet trots den kommunala självstyrelsen beslutar om villkoren för samarbetet mellan kommunerna inom samma räddningsområde, om kommunerna inte inom lagfäst tid når en överenskommelse om samarbetet (se GrUU 32/2001 rd, s. 2—3).

(124) Grundlagsutskottet har tidigare också bedömt den styrning av informationsförvaltningen som riktar sig till kommunerna. Att finansministeriet fick befogenhet att styra samordningen av informationssystemen kunde motiveras med att kommunerna nuförtiden producerar merparten av olika välfärdstjänster, som inom social- och hälsovården och den grundläggande utbildningen, menade utskottet. Det var enligt utskottet angeläget att kunna ordna samarbetet mellan kommuner eller mellan stat och kommuner i sådana frågor utan onödiga tekniska hinder. Då kan man anse att de statliga myndigheternas styrbefogenheter främjar till exempel de sociala rättigheterna i grundlagens 19 § och de kulturella rättigheterna i 16 § 1 mom. på det sätt som 22 § föreskriver. Lagförslaget stred således inte i sig mot den kommunala självstyrelse som tryggas i grundlagen. Utskottet ansåg dock att grundlagens 121 § 1 mom. föranledde att styrningen av kommunerna borde avgränsas i lagen till att gälla bara kommunernas lagfästa uppgifter. Det var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 46/2010 rd, s. 4).

(125) Grundlagsutskottet anser att de bestämmelser som nu granskas inte till sin betydelse motsvarar styrningen av informationsförvaltningen. Å andra sidan har skötseln av kommunens lagstadgade uppgifter av hävd varit föremål för en relativt omfattande lagfäst styrning även inom social- och hälsovården och räddningsväsendet.

(126) När social- och hälsovård ordnas och produceras ska det enligt 3 § 1 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård dessutom iakttas vad som föreskrivs i den allmänna lagstiftningen och speciallagstiftningen om social- och hälsovården. I fråga om kundens ställning

och rättigheter gäller därtill vad som föreskrivs om dem i annan lagstiftning. Helsingfors stads lagstadgade social- och hälsovårdsuppgifter bestäms således innehållsmässigt fortfarande huvudsakligen enligt den gällande lagstiftningen. Enligt den gällande lagstiftningen, som delvis har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (se t.ex. GrUU 11/2016 rd), har den statliga myndighetens styrningsbefogenheter som också gäller Helsingfors stad.

(127) Av orsaker som beror på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen måste social- och hälsovårdsutskottet dock precisera regleringen och avgränsa styrningen av Helsingfors stad endast till lagstadgade uppgifter och endast till vad som är absolut nödvändigt med tanke på den aktuella reformen av den riksomfattande social- och hälsovården och räddningsväsendet. Det är ett villkor för att lagförslag 5 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(128) Enligt 23 § i lagen om särlösningen tillämpas på utvärderingsförfarandet för social- och hälsovården och räddningsväsendet i Helsingfors stad det som föreskrivs om utvärderingsförfarande i välfärdsområden i 122 och 123 § i lagen om välfärdsområden. Ordalydelsen i de bestämmelser som det hänvisas till ger möjlighet till tolkning av finansministeriets behörighet att på initiativ av social- och hälsovårdsministeriet under vissa förutsättningar inleda ett utvärderingsförfarande där staten och Helsingfors stad tillsammans bedömer stadens förutsättningar att klara av sina uppgifter i fråga om ekonomi och ordnande av social- och hälsovårdstjänster och räddningsväsendets tjänster. Med tanke på skyddet av stadens självstyrelse är det problematiskt att statsrådet utifrån bestämmelsernas ordalydelse under vissa förutsättningar också kan tillsätta en områdesindelningsutredare för att utreda hur välfärdsområdet kan ändras också för Helsingfors stads del.

(129) Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått är detta dock inte syftet med regleringen. Utskottet anser att regleringen bör ändras så att det tydligt framgår en avgränsning enligt vilken bestämmelserna om genomförande av en utredning om ändring av välfärdsområdenas indelning i anslutning till utvärderingsförfarandet inte ska tillämpas på Helsingfors stad. Det är ett villkor för att lagförslag 5 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Rätten till deltagande i Nyland

(130) Grundlagsutskottet lyfter fram särlösningen också med tanke på rätten till inflytande. Framför allt gäller den här frågan Helsingfors stad, som fortfarande har till uppgift att ordna social- och hälsovårdstjänster inom sitt eget område. Det välfärdsområdesval som avses i 23 § i förslaget till lag om välfärdsområden föreslås inte bli förrättat i Helsingfors. För Helsingfors stads del förverkligas demokratin dock fortfarande inom ramen för den kommunala demokratin och som självstyrelse för kommuninvånarna i enlighet med 121 § 1—3 mom. i grundlagen. Invånarna i Helsingfors deltar i beslutsfattandet i fråga om social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter genom kommunalval, och det finns således inget konstitutionellt behov av att ge dem rätt att delta i val på välfärdsområdesnivå.

(131) Med tanke på rätten till inflytande har Nylands särlösning betydelse för demokratin också i HUS-sammanslutningen. Sammanslutningens beslutanderätt utövas av sammanslutningens fullmäktige eller sammanslutningens stämma i enlighet med vad som avtalas i grundavtalet. I modellen med sammanslutningsfullmäktige väljer Nylands välfärdsområden och Helsingfors stad

ledamöterna till fullmäktige. I modellen med en stämma väljer Nylands välfärdsområdesstyrelse och Helsingfors stadsstyrelse representanter till stämman. För HUS-sammanslutningens del förverkligas således invånarnas självstyrelse i form av indirekt demokrati. Grundlagsutskottet anser dock att den grundläggande lösningen till denna del inte avviker från HNS nuvarande samkommunsmodell. Utskottet anser att skillnaden i rätten till inflytande jämfört med andra välfärdsområden inte är problematisk ur konstitutionell synvinkel.

Ogiltighet och uppsägning av avtal

(132) I 29 § i införandelagen föreslås det bestämmelser om förklarande av ogiltighet för och uppsägning av sådana med privata tjänsteproducenter ingångna avtal som välfärdsområdet är ansvarigt för och i vilka det avtalats om organiseringsansvaret eller upphandlingen av tjänster på ett annat sätt än vad som föreskrivs i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Ogiltigheten och uppsägningen gäller både avtal om köpta tjänster och anknytande hyresavtal eller avtal om nyttjanderätt. Bestämmelsen ska i fråga om uppsägningen också gälla avtal om inhyrd arbetskraft och om anskaffning av arbetskraft i form av köpta tjänster. För att tillgången till tjänster ska kunna tryggas i sådana fall då avtal ogiltigförklaras eller sägs upp, föreslås det att avtalen blir ogiltiga och upphör att gälla på grund av uppsägning från och med ingången av 2026. I fråga om avtal som hör till uppsägningskategorin kan giltighetstiden förlängas med ytterligare två år. Förhandlingar ska också föras om upphörandet av avtalen och dessa kan ändras inom ramen för upphandlingslagstiftningen utan att någon ny anbudstävling behöver ordnas.

(133) De föreslagna bestämmelserna om ogiltighet och uppsägningsrätt måste bedömas med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Det grundlagsfästa egendomsskyddet tryggar också kontinuiteten i avtalsrelationer, även om förbudet mot att ingripa retroaktivt i avtalsrelationers okränkbarhet inte är ovillkorligt i grundlagsutskottets praxis (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II, GrUU 37/1998 rd, s.2/I). Avtalsfriheten och avtals beständighet är kopplade till skyddet av parternas berättigade förväntningar (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, s. 4, GrUU 21/2004 rd, s. 3, och GrUU 33/2002 rd, s. 3). I sin praxis har grundlagsutskottet tolkat det så att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Också då utskottet har ansett det vara möjligt att ingripa i avtalen retroaktivt har utskottet bedömt förslaget utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, som att lagstiftningen ska ha ett godtagbart syfte och vara proportionerlig (se sammanfattningsvis GrUU 36/2010 rd, s. 2/II).

(134) Grundlagsutskottet anser i synnerhet att de föreslagna bestämmelserna om ogiltighet är ett stort intrång i avtalsförhållandenas beständighet och det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen, varför de krav som ställs på regleringens godtagbarhet, proportionalitet och nödvändighet är mycket höga. Dessutom ska förutsättningarna för ogiltighet framgå av lagen på ett exakt och noggrant avgränsat sätt.

(135) Enligt propositionen är syftet med uppsägning och ogiltigförklaring att säkerställa att det allmännas förpliktelser som föreskrivs i 19 § 3 mom. i grundlagen fullgörs. Utskottet anser att det med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna i princip kan anses finnas vä-

gande skäl för den föreslagna regleringen i syfte att säkerställa en tillräcklig och jämlik skyldighet att sörja för social- och hälsovårdstjänsterna.

(136) Grundlagsutskottet anser att det med tanke på skyddet för berättigade förväntningar som begränsar ingripandet i ett avtalsförhållande är av betydelse att den skyldighet som föreskrivs i 22 § i grundlagen gäller det allmänna och således den offentliga avtalsparten i ett utläggningsavtal redan när avtalet ingås.

(137) Grundlagsutskottet påpekar också att kommunens rätt att ingå avtal om social- och hälsovård med privata tjänsteproducenter har begränsats avsevärt genom lag från och med 2016. Det har handlat om en nödvändig fredningstid för att genomföra reformen under vilken man vill förhindra åtgärder som står i konflikten med reformens mål. Dessa lagar har stiftats i vanlig lagstiftningsordning med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 30/2016 rd, GrUU 52/2017 rd, GrUU 5/2019 rd). I fråga om social- och hälsovårdsreformen, som varit under beredning länge, kan det således inte anses vara oförutsett att välfärdsområdets rätt att ingå avtal om utläggning av tjänster med privata tjänsteproducenter begränsas i samband med reformen. En privat avtalspart kan i en sådan konstellation anses vara medveten om att de avtal om utläggning som kommunerna ingått under beredningen av social- och hälsovårdsreformen kan stå i konflikt med reformens grundläggande mål. Grundlagsutskottet har i ett annat sammanhang ansett att näringsidkare kan förutsättas vara beredda på betydande ändringar i lagstiftningen, om allvarliga missförhållanden i anslutning till näringen redan i åratal haft stor synlighet (GrUU 28/2012 rd s. 3).

(138) Relevant för den konstitutionella bedömningen är också att tjänsteproducenten som part i ett utläggningsavtal verkar inom en mycket reglerad sektor (se även GrUU 15/2018 rd, s. 58, GrUU 56/2005 rd, s. 2). Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis kan företag som bedriver verksamhet på en starkt reglerad marknad på grund av vägande allmänna intressen inte med fog förvänta sig att lagstiftningen under alla förhållanden förblir oförändrad (GrUU 56/2005 rd och GrUU 31/2006 rd).

(139) Enligt grundlagsutskottet har det förfarande som ska iakttas vid tillämpningen av bestämmelserna och åtgärdernas rättsverkningar i lagförslaget reglerats på ett sätt som balanserar avtalsparternas rättigheter och skyldigheter till den del välfärdsområdet innan ogiltigheten förklaras eller avtalet sägs upp ska förhandla med den andra avtalsparten, och avtalet kan också ändras vid dessa förhandlingar. Dessa omständigheter kan enligt grundlagsutskottet anses vara av betydelse också vid bedömningen av regleringens proportionalitet.

(140) Grundlagsutskottet har ansett det vara möjligt att direkt med stöd av lag häva ett gällande avtal om avfallstransport, förutsatt att lagen också innehåller bestämmelser om en tillräcklig och relativt lång övergångsperiod (t.ex. 3—4 år), så att de företag som transporterar avfall har tid på sig att anpassa verksamheten till de förändrade förhållandena (GrUU 58/2010 rd, s. 6). Utskottet har också ansett det möjligt att i samband med en omorganisering av ett helt verksamhetsområde inom social- och hälsovården genom lag direkt häva sjuktransportavtal som gäller en viss tid, om än med en förlängning av den föreslagna övergångsperioden på cirka två år (GrUU 41/2010 rd, s. 4—5).

(141) Grundlagsutskottet anser det vara av betydelse med tanke på regleringens proportionalitet att de föreslagna bestämmelserna i stället för hävning grundar sig på uppsägning och ogiltigförklarande av utläggningsavtal med hänsyn till innehållet i avtalet och proportionaliteten hos åtgärder under övergångsperioden. Övergångsperioden enligt lagförslaget varar till den 1 januari 2026 och kan förlängas med två år. Grundlagsutskottet anser att övergångstiden är skälig.

(142) Enligt grundlagsutskottet bör man vid bedömningen av proportionaliteten i det intrång i egendomsskyddet som propositionen innebär också beakta den privata tjänsteproducentens rätt att få ersättning från välfärdsområdet enligt 30 § i förslaget till införandelag. Föremålet för en sådan ersättning är en direkt skada som tjänsteproducenten har orsakats av betydande och nödvändiga investeringar för fullgörande av avtalet, om de på grund av att avtalet blir ogiltigt eller sägs upp helt eller delvis blir onödiga för tjänsteproducenten och denna inte har kunnat förbereda sig på detta.

(143) Enligt 29 § 4 mom. i lagförslaget ska ett avtal om utläggning förklaras ogiltigt och sägas upp genom ett beslut av välfärdsområdet som fattas i ett förfarande enligt förvaltningslagen. Meningsskiljaktigheter som gäller ett beslut om uppsägning eller ogiltigförklarande kan föras till behandling i rättegång.

(144) Grundlagsutskottet anser att det finns vägande och godtagbara grunder för den föreslagna regleringen under övergångsperioden, i synnerhet när det gäller tryggandet av tillräckliga och jämlika social- och hälsovårdstjänster på det sätt som förutsätts i 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt utskottet kan regleringen inte anses oskäligt försämra avtalsparternas rättsliga ställning. Också rättsskyddet kan anses vara effektivt och fungerande. Utskottet påpekar i alla fall att villkoren för uppsägning och ogiltighet i 29 § i förslaget till införandelag inte är graderade och att definitionen är relativt öppen, vilket inte kan anses oproblematiskt med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning i fråga om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Här lyfter utskottet fram att enligt genomförandelagens 29 § 1 mom. 2 punkten om ogiltighet är sådana överenskommelser ogiltiga som gör det uppenbart att det i själva verket inte är välfärdsområdet som ordnar de tjänster som avses i 7 § i lagen om välfärdsområden och 8 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Utskottet anser att framför allt bestämmelserna om förutsättningarna för ogiltighet till denna del bör preciseras och tröskeln höjas av skäl som beror på 15 § i grundlagen. Utskottet anser att det finns skäl att i en författning knyta ogiltigheten exempelvis till att avtalet väsentligt och allvarligt äventyrar uttryckligen tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas i 19 § 3 mom. i grundlagen. Det är ett villkor för att lagförslag 6 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan regleringen preciseras till exempel utifrån beskrivningar som preciserar tillämpningssituationerna och som ingår i motiveringen till propositionen.

Rättssäkerhet

(145) Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. ska offentligheten vid

handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

(146) Bestämmelserna i 21 § i grundlagen hindrar inte att man genom lag föreskriver om smärre undantag från de rättigheter som skyddas där, under förutsättning att undantagen i fråga inte ändrar de aktuella rättssäkerhetsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättssäkerhet (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet anser att det till följd av arten av den rättighet som garanteras i 21 § 1 mom. i grundlagen och lagförbehållet i 2 mom. står klart att besvärsförbudet och förbudet mot ändringssökande omfattas av kravet på bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 12/2004 rd, s. 3/II). Begränsningen av rätten att söka ändring får inte grunda sig enbart på exempelvis motiveringar i propositionen.

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

Finansieringslagens bestämmelser om ändringssökande

(148) Bestämmelser om omprövning och överklagande föreslås i 30 och 31 § i finansieringslagen. Begäran om omprövning tillämpas enligt 30 § på finansministeriets beslut om beviljande av statlig finansiering eller tilläggsfinansiering till välfärdsområdet. Grundlagsutskottet anser att det utifrån bestämmelserna förblir oklart om välfärdsområdet kan begära omprövning av finansministeriets beslut enligt 27 § om betalning av utebliven förmån. Begäran om omprövning kan uppenbarligen inte tillämpas på finansministeriets beslut enligt 28 § om förpliktelse för välfärdsområdet att återbetala överbetald finansiering eller befrielse från återbetalningsskyldigheten.

(149) Enligt grundlagsutskottet bör det vara möjligt att använda rättsmedel i efterhand både i fråga om 27 och 28 §. I båda fallen är det i sista hand fråga om att säkerställa tillräckliga finansiella resurser för ordnandet av de tjänster som avses i grundlagen. Social- och hälsovårdsutskottet bör precisera bestämmelserna.

Skadestånd för ogiltighet för och uppsägning av avtal om utläggning

(150) I 67 § 2 mom. i förslaget till införandelag finns ingen hänvisning till behandling av tvister som gäller ersättningar enligt 30 §, även om avsikten enligt propositionen (s. 857) verkar ha varit att också de ersättningstvister som avses i 30 § ska behandlas som förvaltningstvistemål. Enligt det syfte som framgår av motiveringen innebär regleringen en avvikelse från den allmänna principen att skadeståndstvister hör till de allmänna domstolarnas behörighet.

(151) Den ersättning som avses i 30 § 2 mom. i införandelagen kan bedömas ha stor betydelse för privata tjänsteproducenter vars avtal först ogiltigförklaras eller sägs upp ensidigt genom be-

slut av välfärdsområdet, och dessutom realiseras heller inte avtalsvitet enligt avtalet. För tydlighetens skull är det motiverat att det av ordalydelsen i 67 § 2 mom. uttryckligen framgår att bestämmelsen också gäller ersättningstvister enligt 30 §. På detta sätt undviks också att yrkanden som föranleds av ett och samma avtal som ska förklaras ogiltigt eller sägas upp måste behandlas på bägge domstolslinjer, i fråga om förutsättningarna för ogiltighet eller uppsägning i förvaltningsdomstolen och i fråga om ersättningarna separat i tingsrätten. Social- och hälsovårdsutskottet bör precisera bestämmelserna.

Besvärsförbud

(152) Enligt 52 § 1 mom. i lagförslaget om statsandel för kommunal basservice får ett beslut som meddelats med anledning av en begäran om omprövning överklagas genom besvär. De beslut som omfattas av omprövningsförfarandet räknas upp i 51 §. Enligt 52 § 2 mom. får andra beslut som meddelats med stöd av lagen än de som omfattas av omprövningsbegäran inte överklagas genom besvär. I motiveringen till propositionen (s. 921) har 52 § 2 mom. i lagförslaget inte motiverats.

(153) De begränsningar i rätten att överklaga som är godtagbara med avseende på grundlagen kan därmed skrivas in i lagen genom specifika förbud mot att överklaga, har grundlagsutskottet brukat anse (GrUU 20/2005 rd, s. 7, GrUU 12/2004 rd, s. 3). Dessutom har utskottet ansett att ett sådant förbud måste motiveras tillräckligt i förarbetena till lagen (GrUU 10/2012 rd, s. 7). Även om det nu inte är fråga om ett besvärsförbud som direkt riktar sig mot beslut som gäller individens rättigheter, skyldigheter eller intressen, bör social- och hälsovårdsutskottet formulera en bestämmelse om besvärsförbud på behörigt sätt.

Språkliga rättigheter

Nationalspråken

(154) Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. I samma moment sägs att det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Bestämmelsen förutsätter vid sidan av den formellt jämställda behandlingen av språken också att den faktiska jämlikheten mellan finskspråkiga och svenskspråkiga garanteras bland annat när samhällelig service organiseras (GrUU 21/2009 rd). När förvaltningen organiseras ska enligt 122 § 1 mom. i grundlagen en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

(155) Innehållet i propositionen motsvarar nuläget och innebär därmed ingen ändring av de språkliga rättigheterna på lagnivå, står det i propositionen. I och med propositionen utvidgas rätten att få tjänster på såväl finska som svenska i geografiskt hänseende, eftersom tvåspråkiga välfärdsområden ska tillhandahålla tjänster på båda språken också i de enspråkiga kommuner som ingår i välfärdsområdet. Samtidigt växer de områden som ansvarar för tjänsterna till sin storlek medan den språkliga minoritetens relativa andel av befolkningen minskar, vilket enligt proposi-

tionen kan leda till en försämring av de språkliga rättigheterna och den språkliga tillgängligheten av tjänster.

(156) Grundlagsutskottet har framhävt att språket och patientens behov av att bli förstådd är en viktig del av patientsäkerheten (GrUU 63/2016 rd). Det är också en förutsättning för patientens självbestämmanderätt och för att rätten att få information ska tillgodoses. Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det finns risk för att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk, liksom också deras möjligheter till medinflytande i förvaltningen över lag, ställs på spel inte minst om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp i periferin (GrUU 26/2017 rd, s. 29, GrUU 21/2009 rd, s. 3). Utskottet noterar att en sådan risk också ingår i den föreslagna reformen, där den språkliga minoritetens relativa andel av befolkningen minskar i vissa områden.

(157) I 33 § i den föreslagna lagen om välfärdsområden finns bestämmelser om nationalspråksnämnden för tvåspråkiga välfärdsområden och om samiska språknämnden för Lapplands välfärdsområde. Nämnderna ska ha till uppgift att bedöma den språkliga minoritetens tillgång till och behov av tjänster samt tjänsternas kvalitet och att lägga fram förslag för välfärdsområdesstyrelsen. Avsikten är att på detta sätt skapa förfaranden för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av hur de språkliga rättigheterna de facto tillgodoses. Grundlagsutskottet har vid granskningen av den tidigare propositionen om vårdreformen ansett det motiverat att påverkansorganet förstärks 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).

(158) Liksom regeringen anser utskottet att det är av särskild betydelse med tanke på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna att de språkliga minoriteternas minskade relativa andel i områden som svarar för social- och hälsovården kan leda till att tjänsternas språkliga tillgänglighet försämras. Utskottet lyfte fram detta också i sitt utlåtande om den förra propositionen om reformen av social- och hälsovården (GrUU 26/2017 rd). Med tanke på det konkreta tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna anser grundlagsutskottet att det är viktigt att det ska inrättas språknämnder som har till uppgift att bedöma tillgången till, behovet av och kvaliteten på tjänster för den språkliga minoriteten samt att lägga fram förslag om dessa frågor för välfärdsområdesstyrelsen. Dessutom betonar utskottet dock att statsrådet ska följa och utvärdera hur genomförandet av reformen påverkar det konkreta tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna och vid behov vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa patienternas och kundernas möjligheter att få service på sitt eget språk.

Samiskspråkigas rättigheter

(159) De föreslagna bestämmelserna om samernas språkliga rättigheter omfattar med avseende på rättigheternas omfattning de tjänster och det geografiska område som avses i nuläget, både när det gäller lagstiftning och praxis, står det i propositionen. Rättigheterna utsträcks dessutom i fråga om andra tjänster än sådana som produceras i hembygdsområdet geografiskt till området för nuvarande Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt, eftersom det blir en del av välfärdsområdet Lappland. Regeringen uppger i propositionen att tillägget för samiskspråkighet i välfärdsområdet Lappland stöder ordnandet av tjänster på samiska i praktiken och utgör till denna del ett svar på grundlags-

utskottets påpekande om finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna på samiska i samband med landskapsreformen under förra valperioden (GrUU 26/2017 rd).

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

(161) Enligt 33 § 6 mom. i den föreslagna lagen om välfärdsområden ska det i ett välfärdsområde där det ingår kommuner som hör till samernas hembygdsområde finnas en samisk språknämnd. Till medlemmar i den samiska språknämnden väljs samiskspråkiga personer. Grundlagsutskottet anser liksom för språknämndernas del också att samiska språknämnden spelar en viktig roll i att säkerställa tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Statsrådet bör följa och utvärdera hur genomförandet av reformen påverkar det konkreta tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna och vid behov vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa patienternas och kundernas möjligheter att få service på sitt eget språk.

Teckenspråk och övriga språkliga rättigheter

(162) Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen ska rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Den föreslagna regleringen ändrar enligt propositionen i princip inte rättigheterna för dem som använder teckenspråk, utan den juridiska grunden för dessa rättigheter förblir oförändrad.

(163) Grundlagsutskottet har flera gånger fäst uppmärksamhet vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk och betonat myndigheternas ansvar bland annat för ordnandet och genomförandet av teckenspråkstolkning, eftersom det i praktiken har förekommit brister eller oklarheter i ordnandet av tolkning (t.ex. GrUU 2/2019 rd). I utlåtandet om vårdreformen förra valperioden (GrUU 65/2018 rd, s. 14) beklagade grundlagsutskottet att det i motiven i 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 tryggade grundläggande fri- och rättigheterna fäste utskottet särskild 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).

(164) När det gäller reformens praktiska konsekvenser anser regeringen i propositionen att de kommande välfärdsområdena i princip har betydligt bättre möjligheter än de nuvarande anordnarna att inom sitt område se till att rättigheterna för dem som använder teckenspråk tillgodoses. När tjänsteanordnarnas bärkraft ökar och social- och hälsovårdstjänsterna integreras hos en enda anordnare, är den teckenspråkskunniga personal inom social- och hälsovården som står till förfo-

gande inom området samt de resurser som används för tillhandahållandet av tjänsterna, såsom ordnandet av tolkning, som helhet underställd välfärdsområdets ledning.

(165) Grundlagsutskottet anser det vara viktigt att statsrådet följer upp och utvärderar hur genomförandet av reformen påverkar det praktiska tillgodoseendet av teckenspråkigas rättigheter och vid behov vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att teckenspråkiga patienters och kunders rättigheter tillgodoses.

Ställningen för personer med funktionsnedsättning

(166) I propositionen föreslås inga innehållsmässiga ändringar i speciallagar som gäller service för personer med funktionsnedsättning, såsom specialomsorgslagen, handikappservicelagen eller lagen om tolkningstjänst. Inga innehållsmässiga ändringar föreslås heller i socialvårdslagens bestämmelser om arbetsverksamhet eller verksamhet i sysselsättningssyfte för handikappade. Grundlagsutskottet fäster dock särskild uppmärksamhet vid utsatta grupper. Syftet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning. Ledande principer i konventionen är delaktighet, förbud mot diskriminering och tillgänglighet. Enligt grundlagens 6 § 2 mom. om förbud mot diskriminering i får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

(167) Enligt propositionen ska de specialomsorgsdistrikt som för närvarande svarar för specialomsorgerna om utvecklingsstörda läggas ner och välfärdsområdena ska överta ansvaret för att ordna specialomsorger. Verksamheten och personalen i de samkommuner som har ansvarat för produktionen av specialomsorger blir en del av välfärdsområdenas verksamhet. Verksamheten överförs till det välfärdsområde där den specialomsorgspersonal som sköter uppgiften arbetar. Också de fastigheter som ägs av samkommuner ska vad gäller både besittning och ägande övertas av det välfärdsområde där fastigheten är belägen.

(168) I propositionen motiveras nedläggningen av specialomsorgsdistrikten för det första med principen i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, att utgångspunkten för hur en funktionsnedsättning med anknytande servicebehov beskrivs ska vara personens förhållande till det omgivande samhället, inte en definition som baserar sig på en medicinsk diagnos (s. 149). För det andra motiveras nedläggningen av specialomsorgsdistrikten (s. 373—375) med att när ansvaret för att ordna service för personer med utvecklingsstörning och andra personer med funktionsnedsättning axlas av en och samma aktör (välfärdsområdena), möjliggör detta bättre integration av både social- och hälsovårdstjänsterna på basnivå och tjänsterna på specialnivå. På detta sätt får personer med funktionsnedsättning enligt motiveringen sin service vid ett och samma verksamhetsställe då de har behov av sektorsövergripande service. Större anordnare ger möjlighet till ny och samlad specialkompetens, också exempelvis för små kundgrupper, står det i propositionen. Det får enligt motiveringen positiva effekter för likabehandlingen, rättssäkerheten och tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

(169) När ansvaret för att ordna specialomsorger om utvecklingsstörda samordnas med ansvaret för att ordna service enligt handikappservicelagen och de allmänna lagarna om social- och hälsovård blir det möjligt att vid bedömningen av servicebehovet och beviljandet av service bättre beakta handikappservicelagens och specialomsorgslagens princip om att allmän social- och hälsovård kommer i första hand, vilket återspeglar den generella normalitetsprincipen inom social- och hälsovården. Utskottet ser positivt på detta. Argumenten är i och för sig godtagbara. Utskottet pekar dock på behovet att beakta särskilda behov i genomförandet av reformen och lyfter fram behovet att också i övergångsfasen se till att nedläggningen av specialomsorgsdistrikten inte leder till faktiska försämringar för personer med funktionsnedsättning. Utskottet betonar också vikten av samarbete mellan välfärdsområden i situationer där tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning hotar att försämras. Social- och hälsovårdsutskottet bör fästa särskild uppmärksamhet vid detta. Grundlagsutskottet betonar att tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna kräver en effektiv och verkningsfull tillsyn över social- och hälsovårdstjänsterna och att behövliga korrigerande åtgärder måste vidtas snabbt.

(170) I 4 § i lagen om ordnande av social - och hälsovård finns bestämmelser om tillgång till tjänster och tjänsternas tillgänglighet. Enligt 1 mom. ska välfärdsområdet planera och genomföra social- och hälsovården så att den till innehåll, omfattning och kvalitet svarar mot kundernas behov. Grundlagsutskottet betonar vikten av den behovsbedömning som beskrivs i motiveringen till bestämmelsen. Enligt utskottet finns det skäl att komplettera 1 mom. med ett omnämnande av att de enskilda kundernas servicebehov ska bedömas på det sätt som föreskrivs i speciallagstiftningen om social- och hälsovården. När social- och hälsovårdstjänster tillhandahålls ska tjänsternas tillgänglighet främjas, står det i 2 mom. Momentet bör preciseras till exempel med de beskrivningar som anges i motiveringen till bestämmelsen. Det finns också skäl att formulera bestämmelsen på ett förpliktande sätt så att social- och hälsovårdstjänsterna ska vara tillgänglighetsanpassade och åtkomliga.

(171) Enligt konventionsbestämmelsen i artikel 4 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska konventionsstaterna, i utformning och genomförande av lagstiftning och riktlinjer för att genomföra denna konvention och i andra beslutsfattande processer angående frågor som berör personer med funktionsnedsättning, nära samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning, däribland barn med funktionsnedsättning, genom de organisationer som företräder dem. För att de här bestämmelserna ska fullföljas måste myndigheterna på eget initiativ vara aktiva när det gäller att inkludera personer med funktionsnedsättning i olika processer.

(172) I 32 § i lagen om välfärdsområden föreskrivs det om välfärdsområdets påverkansorgan. Välfärdsområdesstyrelsen ska enligt 1 mom. inrätta ett ungdomsfullmäktige för välfärdsområdet eller en motsvarande påverkansgrupp för unga för att garantera den unga befolkningens möjligheter att delta och påverka, ett äldreråd för välfärdsområdet för att garantera den äldre befolkningens möjligheter att delta och påverka och ett råd för personer med funktionsnedsättning för välfärdsområdet för att garantera möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att delta och påverka. Enligt 28 § i den gällande kommunallagen ska personer med funktionsnedsättning samt deras anhöriga och organisationer ha tillräcklig representation i det råd för personer med funktionsnedsättning som avses i kommunallagen.

(173) Med beaktande av syftet med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning anser utskottet att det faktum att inkluderandet av personer med funktionsnedsättning nämns enbart i motiveringen till propositionen inte i tillräcklig utsträckning uppfyller kravet att det allmänna enligt 14 § i grundlagen ska främja individens rätt att delta. Bestämmelserna om rådet för personer med funktionsnedsättning i lagen om välfärdsområden bör preciseras på motsvarande sätt som i kommunallagen. Social- och hälsovårdsutskottet måste också av skäl som följer av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning bedöma möjligheterna att stärka rådets ställning till exempel genom att föreskriva om en mer omfattande rätt att delta i utarbetandet av den välfärdsberättelse som avses i 7 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård samt i utarbetandet och uppföljningen av välfärdsområdets strategi och servicestrategi.

(174) Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om möjligheter att delta och påverka i 29 § i lagen om välfärdsområden måste kompletteras med ett omnämnande av hur de tillställningar som räknas upp där ska ordnas så att de blir tillgängliga för alla. Det finns också skäl att inkludera ett krav på tillgänglighet i 34 § om kommunikation.

(175) Enligt 41 § i lagen om välfärdsområden ska välfärdsområdet ha en strategi, i vilken välfärdsområdesfullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för välfärdsområdets verksamhet och ekonomi. Enligt grundlagsutskottet fullföljs likabehandlingen bara om också likabehandling uppställs som ett uttryckligt mål för välfärdsstrategin och att utfallet utvärderas utifrån konkreta indikatorer till exempel genom att bestämmelsen ändras så att man i strategin utöver invånarnas välfärd också uttryckligen ska beakta främjandet av likabehandling inom välfärdsområdets uppgiftsområde.

Skydd för personuppgifter

(176) Inom social- och hälsovården behandlas känsliga personuppgifter som kan gälla till exempel en patients hälsotillstånd, sjukdom eller funktionsnedsättning eller behandlingar eller andra motsvarande åtgärder. Det kan också finnas uppgifter om en persons behov av socialvård eller erhållna socialvårdstjänster, stödåtgärder och andra socialvårdsförmåner (se också GrUU 15/2018 rd, s. 35, GrUU 65/2018 rd, s. 43).

(177) Förslaget är betydelsefullt med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § i grundlagen. Bestämmelserna är av betydelse också med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan tryggas respekten för privatlivet och i artikel 8 vars och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det enligt grundlagsutskottet i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Lagstiftaren bör alltså vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(178) Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informa-

tionssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 13/2016 rd och GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även i skäl 51 i den allmänna dataskyddsförordningen framhålls det att särskilda personuppgifter som avses i artikel 9 i förordningen och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandlingen av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt, och bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som dataskyddsförordningen tillåter (se t.ex. GrUU 65/2018 rd, s. 45 och GrUU 15/2018 rd, s. 40).

(179) Grundlagsutskottet bedömde behandlingen av personuppgifter i den föreslagna vårdreformen förra valperioden utifrån utgångspunkten att den mångproducentmodell som föreslagits som produktionssätt för social- och hälsovården förutsatte att ett stort antal aktörer inom social- och hälsovården har tillgång till känsliga personuppgifter om kunderna (GrUU 65/2018 rd, s. 43). 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). Framför allt de frågor som gällde utlämnande av känsliga personuppgifter, åtkomstbehörighet och profilering var av betydelse för lagstiftningsordningen.

(180) I 58 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreslås det bestämmelser om registerföring av klient- och patientuppgifter som uppkommit i välfärdsområdenas verksamhet och i de klient- och patientuppgifter som överförts till välfärdsområdena från kommuner och samkommuner, om utlämnande av uppgifter ur klient- och patientregister till privata tjänsteproducenter som producerar social- och hälsovårdstjänster för välfärdsområdena och om de privata tjänsteproducenternas skyldighet att spara klient- och patientuppgifter i välfärdsområdenas klient- och patientregister. Enligt 4 § 1 mom. 4 punkten i lagförslag 28 som gäller lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) är de myndigheter som avses i offentlighetslagen välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter och inte det välfärdsområde som 58 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård hänvisar till.

(181) Enligt 58 § i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård är välfärdsområdet en sådan personuppgiftsansvarig som avses i EU:s allmänna dataskyddsförordning när det gäller klient- och patientuppgifter som uppkommer i den verksamhet som omfattas av dess organiseringsansvar samt för de klient- och patientuppgifter som överförts från kommunernas och samkommunernas förvaltning till välfärdsområdet. I den informativa hänvisningsbestämmelsen står det att bestämmelser om dessa klient- och patientuppgifter och om behandlingen av dem finns i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, lagen om patientens ställning och rättigheter, lagen om klienthandlingar inom socialvården, lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården, offentlighetslagen och dataskyddslagen.

(182) Utifrån den föreslagna regleringen förblir det oklart till vilka delar den personuppgiftsansvariges skyldigheter gäller välfärdsområdet och till vilka delar myndigheterna. Regleringen och

dess förhållande till det som särskilt föreskrivs om klient- och patientuppgifter enligt hänvisningarna i bestämmelsen måste preciseras.

(183) Vid behandlingen av den föreslagna vårdreformen förra valperioden ansåg grundlagsutskottet att valfrihetslagen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om en grundläggande bestämmelse om åtkomsträttigheter till patient- och klientuppgifter införs i lagen, såvida inte bestämmelserna om åtkomsträttigheter i den då aktuella propositionen med förslag till lag om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården genom grundlagsutskottets medverkan under riksdagsbehandlingen har antagits och träder i kraft senast när valfrihetslagen börjar tillämpas (GrUU 65/2018 rd, s. 47—48). När det gäller den nu aktuella regleringen pekar utskottet på de bestämmelser om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården som utskottet senare analyserat (GrUU 4/2021 rd). Utskottet bedömde att bestämmelserna kunde införas i vanlig lagstiftningsordning, om behandlingen grundar sig på ett konstitutionellt godtagbart samtycke av patienten eller kunden, i stället för den föreslagna modellen med bestämmelser i lag. Utskottet har ingenting att anmärka på den föreslagna regleringen i det här avseendet.

(184) Utskottet menade att det förslag till valfrihetslag som ingick i förra valperiodens reform innehöll sådana bestämmelser om automatiserat beslutsfattande och automatiserad profilering som bland annat skulle ha inneburit en risk för att tjänsteproducentens kunder i verkligheten exempelvis ordineras undersökning på olika sätt beroende på hur mycket de tillför producenten i kapitationsersättning (GrUU 15/2018 rd, s. 45).

(185) I 10 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om välfärdsområdets skyldighet att sörja för samordningen av tjänsterna för kunden. Särskilda bestämmelser om utlämnande av patient- och kunduppgifter mellan olika tjänsteleverantörer finns i kunduppgiftslagen. För identifiering av dessa personer som behöver tjänster som ska samordnas på ett övergripande sätt kan välfärdsområdet på det sätt som det beslutar använda olika metoder såsom enkäter och intervjuer, undersökning av antalet besök, självvärdering och olika algoritmer, står det i motiveringen till bestämmelsen (s. 629). Bestämmelsen berättigar dock inte till profilering av kunder, det vill säga automatisk eller delvis automatisk behandling av personuppgifter, där människors personliga egenskaper bedöms. Utifrån det som står i propositionen förblir det oklart på vilket sätt till exempel algoritmer och de andra metoderna ska användas för att identifiera personer som behöver samordnade tjänster, om behandlingen av dessa personuppgifter ändå inte kan innefatta profilering. Social- och hälsovårdsutskottet bör noggrant utreda om regleringen är förenlig med bestämmelserna om automatiserat beslutsfattande i artikel 22 i EU:s allmänna dataskyddsförordning.

(186) Bestämmelserna om bindningar ingår i 89 § 3 och 4 mom. i förslaget till lag om välfärdsområden. Välfärdsområdet ska föra ett offentligt register över bindningarna i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. När ett förtroendeuppdrag eller annat uppdrag som omfattas av skyldigheten att lämna en redogörelse upphör ska uppgifterna om personen strykas ur registret och datanätet. Utskottet har ansett att det är möjligt att offentliggöra personuppgifter i form av en offentlig informationstjänst, om argumenten för det är godtagbara med tanke på garantierna för rättsskydd och de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 2/2017 rd, GrUU 65/2014 rd, GrUU 32/2008 rd). Med avseende på skyddet för privatlivet och för

personuppgifter är det enligt grundlagsutskottet av relevans att det i webbaserade personregister inte går att söka uppgifter på stora grupper utan till exempel bara genom enskild sökning (GrUU 2/2017 rd, GrUU 32/2008 rd). En sådan här avgränsning sågs som villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning när det gällde en proposition om att inrätta en omfattande informationstjänst med uppgifter om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (GrUU 32/2008 rd). Innehållet i de uppgifter som ska lämnas ut och bestämmelsernas sammanhang är annorlunda i det här fallet (se också GrUU 2/2017 rd, GrUU 17/2016 rd, s. 6—7). Utskottet ser det ändå som viktigt att det aktuella lagförslagets bestämmelser om offentliga informationstjänster kompletteras med en i fråga om registrets innehåll och syfte motiverad restriktion som avser att sökningarna är enskilda.

(187) Lagförslag 20 innehåller bestämmelser om anordnande av intressebevakning för arbetsgivare i kommuner, samkommuner, välfärdsområden och välfärdssammanslutningar samt i 4 § 2 mom. avsedda medlemssamfund i Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT. I 14 § föreskrivs det om offentlighet och rätt att få information. I motiveringen till lagförslaget redogörs det inte närmare för vilka uppgifter rätten att få information ska omfatta. En del av upplysningarna som behövs kan vara sådan att lagstiftningen eventuellt begränsar utlämnandet, står det emellertid i motiveringen (s. 953). Trots bestämmelserna om sekretess i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT enligt 2 mom. rätt att av sina medlemssamfund få de upplysningar som den behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt 3 §. Paragrafens 4 mom. föreskriver att trots bestämmelsen om sekretess i 24 § 1 mom. 18 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har finansministeriet rätt att av Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna få de upplysningar som den representant som avses i 7 § 2 mom. i denna lag behöver för att fullgöra sina uppgifter.

(188) Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information trots sekretess med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 15/2018 rd). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om datainnehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2—3). I sina analyser av exakthet och innehåll har utskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av information också hänför sig till känsliga uppgifter, har ett villkor för att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning varit att bestämmelserna måste preciseras så att de följer grundlagsutskottets praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (GrUU 38/2016 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är förenad med nödvändighetskriteriet (se t.ex. GrUU 71/2014 rd, GrUU 62/2010 rd och GrUU 59/2010 rd, s. 4).

(189) På grund av grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och för personuppgifter måste 14 § 2 och 4 mom. i lagförslag 20 ändras så att den följer grundlagsutskottets ovan återgivna praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekre-

tess (se även GrUU 12/2014 rd, s. 3). Det är ett villkor för att lagförslag 20 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(190) I 14 § 3 mom. står det att Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT har för att fullgöra sina uppgifter enligt 3 § rätt att av statliga myndigheter få de upplysningar som dess medlemssamfund har gett in till de statliga myndigheterna. Grundlagsutskottet påpekar att rätten inte gäller sekretessbelagda uppgifter. Om avsikten är att rätten att få upplysningar ska gälla trots sekretess, måste den föreslagna regleringen kompletteras och ändras också till denna del så att den stämmer överens med grundlagsutskottets praxis beträffande bestämmelser om rätt att få och lämna ut uppgifter trots sekretess. Om regleringen kompletteras så att den också gäller sekretessbelagda uppgifter, kan lagförslag 20 behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om bestämmelserna ändras så att de blir förenlig med utskottets praxis.

Kommentarer om landskapet Åland

(191) Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller brand- och räddningsväsendet. Enligt 18 § 12 och 13 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om socialvård och med vissa undantag i fråga om hälso- och sjukvård. Bestämmelserna om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet gäller därför inte direkt den åländska självstyrelsen.

(192) Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter. Landskapet har dock lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet och kommunerna tillkommande skatter (18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland). De ändringar som föreslås i den statliga inkomstbeskattningen och som förskjuter tyngdpunkten i beskattningen till den statliga beskattningen blir således tillämpliga även på Åland. Att föreskriva om kommunalskattesatserna i kommunerna på Åland hör däremot inte till rikets lagstiftningsbehörighet, och den sänkning av kommunalskattesatserna år 2023 som föreslås i införandelagen gäller därför inte Åland. Uppgifter kommer heller inte att överföras från kommunerna i landskapet Åland i och med reformen.

(193) Även om reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet inte gäller landskapet Åland, medför lagstiftningspaketet indirekta ändringar för de skattskyldiga i landskapet, om frågan inte särskilt regleras genom lagstiftning. Det är viktigt att det sägs ut i propositionen (s. 1084—1085) att den ändrade finansieringen ska genomföras på ett så neutralt sätt som möjligt i fråga om Åland. För att förhindra skärpt statsbeskattning på Åland föreslår regeringen därför att 124 § i inkomstskattelagen föreskriver att när skattebeloppet beräknas för skattskyldiga vars hemkommun finns i landskapet Åland ska skattesatserna i skalan sänkas med 13,26 procentenheter.

(194) Den föreslagna ändringen motsvarar enligt propositionen (s. 1085) i fråga om mål, syfte och konsekvenser de bestämmelser om landskapsavdrag för Åland som grundlagsutskottet analyserade förra valperioden, även om sättet att genomföra regleringen är annorlunda (GrUU 26/2017 rd, GrUU 65/2018 rd). Utskottet ansåg inte att den reglering som då föreslogs var problematisk med tanke på 6 § i grundlagen. Bakgrunden till de föreslagna bestämmelserna är ett godtagbart syfte att skydda den till landskapet Åland hörande lagstiftningsbehörigheten så att rikets

avgöranden om skattelagstiftning inte avgör hur landskapet tillämpar sin lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter som tillkommer kommunerna. I och med revideringen av 7 kap. i självstyrelselagen för Åland (se GrUB 12/2018 rd, GrUB 2/2019 rd) medför den föreslagna regleringen inte heller några motsvarande problem som den reglering som föreslogs under förra valperioden i förhållande till de då gällande bestämmelserna om skattegottgörelse (se GrUU 65/2018 rd, s. 58—59).

(195) I 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av inkomstskattelagen finns det skäl att för exakthetens skull ersätta uttrycket "i Fastlandsfinland" till exempel med "annanstans i Finland än på Åland", påpekar utskottet.

(196) Utskottet lyfter dessutom fram ordalydelsen i 25 kap. 9 § i lagförslag 31 om ändring av strafflagen. Den harmonierar inte med självstyrelselagens bestämmelser om behörighetsfördelningen. Ordalydelsen behöver ändras exempelvis så här: "Vad som ovan i detta moment föreskrivs om välfärdsområden tillämpas på Åland på kommunerna i landskapet Åland".

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men
lagförslag 5 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar beträffande att avgränsa den statliga styrningen av Helsingfors stad och utesluta utredningar om ändring av välfärdsområdenas indelning beaktas på behörigt sätt,
lagförslag 6 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar beträffande ersättningar för egendomsarrangemang i kommunerna och ogiltighet för avtal beaktas på behörigt sätt,
lagförslag 20 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar beträffande rätten att få och lämna ut information beaktas på behörigt sätt,

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

att beslutet om riksdagens samtycke ska fattas med enkel majoritet.

Utlåtande GrUU 17/2021 rd

Helsingfors 21.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.