

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om välfärdsområden och 2 och 17 § i lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om välfärdsområden och 2 och 17 § i lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland (RP 78/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- finansråd, enhetschef Pasi Leppänen, finansministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om välfärdsområden och lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland ändras.

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

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 40/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Det föreslås att bestämmelser om ett förebyggande förfarande för styrning av ekonomin ska fogas till välfärdsområdeslagen. Dessutom föreslås det att bestämmelserna om inledande av utvärderingsförfaranden för välfärdsområden ändras så att ett utvärderingsförfarande kan inledas om området har beviljats tilläggsfinansiering enligt 11 § i lagen om välfärdsområdenas finansiering en gång. Den bedömningsgrupp som avses i 122 § i välfärdsområdeslagen ska i sitt förslag också behandla inledande av ändring av välfärdsområdet enligt 2 kap. 6 § i lagen om indelningen i välfärdsområden och landskap. Dessutom ska det enligt förslaget föreskrivas om möjlighet att inleda en områdesindelningsundersökning utan ett nytt utvärderingsförfarande, om förutsättningarna för utvärderingsförfarandet enligt lag fortfarande uppfylls.

(2) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla framför allt med avseende på 121 § 4 mom. i grundlagen, som gäller självstyrelse i större förvaltningsområden än kommuner, och med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen, som gäller tillräckliga social- och hälsovårdstjänster.

(3) Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag. Bestämmelsen i grundlagen har särskilt bedömts i samband med lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden (GrUU 17/2021 rd, dessutom tidigare GrUU 65/2018 rd, GrUU 15/2018 rd, GrUU 26/2017 rd, GrUU 75/2014 rd, GrUU 67/2014 rd). Grundlagsutskottet har konstaterat att ett gemensamt drag i de olika former av självstyrelse som regleras i grundlagen är demokrati (GrUU 17/2021 rd, stycke 26, GrUU 26/2017 rd, s. 24). Utskottet har dock fäst uppmärksamhet vid att den statliga styrningen av välfärdsområdena och finansieringsmodellen för områdena de facto inskränker välfärdsområdesfullmäktiges beslutanderätt (GrUU 17/2021 rd, stycke 26).

(4) 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. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 17/2021 rd, stycke 71) har det för rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder. Enligt dem kan en bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte utgå från en nivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (se RP 309/1993 rd, s. 75—76). Hänvisningen till att var och en har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter i sista hand "en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte" (GrUU 30/2013 rd, s. 3/I). Rätten till tillräckliga hälsovårdstjänster tryggas i de allvarligaste situationerna ytterst av rätten till liv enligt 7 § i grundlagen (se GrUU 65/2014 rd, s. 4/II).

Förebyggande förfarande för ekonomisk styrning

(5) Det föreslås att det till lagen om välfärdsområden fogas bestämmelser om ett förebyggande förfarande för styrning av ekonomin. Förfarandet stöder enligt propositionen (s. 33) beslutsfattandet i välfärdsområdet genom att det säkerställer att man kan hitta sätt att hantera situationer där välfärdsområdets ekonomiska situation uppenbarligen kommer att försvåras. Propositionen änd-

Utlåtande GrUU 40/2024 rd

rar enligt propositionsmotiven (s. 14—15) inte regleringen enligt den gällande lagen av välfärdsområdets ekonomi och grunderna för planeringen av den. Det är huvudsakligen fråga om informationsstyrning, som inte har förenats med reglering som påverkar välfärdsområdets självstyrande ställning. Det hör till välfärdsområdet självt att vidta de åtgärder som fastställts i förfarandet. Det primära målet för det föreslagna förhandlingsförfarandet är enligt propositionen (s. 33) att förebygga att tjänster som tryggas i grundlagen äventyras genom att förhindra att välfärdsområdets ekonomi hamnar i en situation där det inte längre finns några alternativ till att inleda ett utvärderingsförfarande.

(6) Grundlagsutskottet har nyligen bedömt de bestämmelser om finansministeriets styrningsuppgifter i välfärdsområdena och ministeriernas förhandlingar med välfärdsområdena som föreslås bli fogade till lagen om välfärdsområden (GrUU 14/2024 rd). Enligt utskottet är det fråga om betydande utövning av behörighet med avseende på såväl tillräckliga social- och hälsovårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen som regional självstyrelse för välfärdsområdena enligt 121 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 14/2024 rd, stycke 14). Det är enligt utskottet en garanti för självstyrelsen att den har en viss lagstadgad karaktär, vilket är av betydelse med tanke på ordnandet av välfärdsområdenas förvaltning och finansieringen av den (GrUU 17/2021 rd, stycke 34). Grundlagsutskottet anser att grunderna för de uppgifter som avser statlig styrning lämpligen bör beskrivas genom lag.

(7) Grundlagsutskottet betonar det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, inklusive tillgodoseendet av de grundläggande sociala rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 14/2024 rd, stycke 19). Också i den statliga styrningen bör man enligt utskottet därför ha som mål att de självstyrande välfärdsområdena kan säkerställa att social- och hälsovården för deras invånare genomförs jämlikt i hela landet.

(8) Grundlagsutskottet anser det vara ändamålsenligt att bestämmelser om det förebyggande förfarandet för ekonomisk styrning utfärdas genom lag. Även om de föreslagna ändringarna ytterligare ökar den statliga styrningen av välfärdsområdena och därför i någon mån inskränker välfärdsområdenas redan nu relativt tunna självstyrelse, ändrar ändringarna enligt utskottet inte välfärdsområdenas rättsliga ställning väsentligt jämfört med nuläget. Grundlagsutskottet anser att det är av betydelse att det föreslagna förhandlingsförfarandet, som syftar till att säkerställa att finansieringen till välfärdsområdena räcker till och garanterar tillgången till tjänster, också har samband med tryggandet av de rättigheter som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Den föreslagna regleringen om ett förebyggande förfarande för ekonomisk styrning är inte problematisk med avseende på 121 § 4 mom. i grundlagen.

Styrning som gäller Helsingfors stad

(9) Enligt propositionen ska regleringen av det förebyggande förfarandet för styrning av ekonomin tillämpas på HUS-sammanslutningen och på Helsingfors stads särredovisade uppgifter inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet. Det är enligt propositionsmotiven (s. 34) ändamålsenligt att tillämpa den föreslagna regleringen också på Helsingfors stads särredovisade uppgifter, så att de lagstadgade tjänsterna inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet tryggas på lika villkor. Finansieringen av dessa uppgifter i Helsingfors stad bestäms enligt samma

Utlåtande GrUU 40/2024 rd

grunder som i välfärdsområdena. Den föreslagna regleringen bidrar enligt propositionen (s. 34) också till att garantera grundläggande fri- och rättigheter genom att förebygga en ekonomisk försämring till ett sådant tillstånd som kan äventyra tjänsterna.

(10) Grundlagsutskottet konstaterade i samband med stiftandet av lagen om välfärdsområden att styrningen av Helsingfors stad av orsaker som hänför sig till grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen måste avgränsas endast till lagstadgade uppgifter och endast till vad som är absolut nödvändiga med tanke på reformen av den riksomfattande social- och hälsovården och räddningsväsendet (GrUU 17/2021 rd, stycke 127). Utskottet ansåg att en sådan avgränsning är en förutsättning för att lagen ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

(11) Även om skyddet för den kommunala självstyrelsen i grundlagen ställer strängare krav på den statliga styrningen än i fråga om förvaltningsområden som är större än kommunerna, innebär det föreslagna nya förhandlingsförfarandet enligt grundlagsutskottet inte ett så betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen att det konstitutionellt sett blir problematiskt att utvidga det till att gälla också Helsingfors stads särredovisade uppgifter.

Sänkning av tröskeln för inledande av utvärderingsförfarandet

(12) Regeringen föreslår också att tröskeln för inledande av det lagstadgade utvärderingsförfarandet sänks så att det kan inledas om välfärdsområdet har beviljats tilläggsfinansiering en gång. Enligt grundlagsutskottet ändrar den föreslagna regleringen inte grunderna för välfärdsområdets självstyrelse, och den är därför inte problematisk med avseende på 121 § 4 mom. i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 40/2024 rd

Helsingfors 16.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.