

Lagutskottet

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 lagutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Auli Valli-Lintu, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Pirjo Kainulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Elina Nyholm, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Tiina Ferm, inrikesministeriet
- regeringsråd Ilpo Helismaa, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Ville Koponen, finansministeriet
- regeringsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Erkki Papunen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Matti Sillanmäki, finansministeriet
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- ledande lagman Timo Heikkinen, Östra Nylands tingsrätt
- överdomare Ann-Mari Pitkäranta, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överdomare Jussi Karttunen, marknadsdomstolen
- statsåklagare Mikko Männikkö, Åklagarmyndigheten
- konkursombudsman Helena Kontkanen, konkursombudsmannens byrå
- överinspektör Eila Lempiäinen, Brottpåföljdsmyndigheten

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

- förvaltningsdirektör Ritva Kujala, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- direktör Eveliina Vigelius, Hyvinvointiala HALI ry
- specialsakkunnig Kirsi Pollari, Centralförbundet för Barnskydd
- jurist Patrik Metsätähti, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- biträdande professor Tatu Hyttinen
- professor (emeritus) Juha Karhu
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- Barnombudsmannens byrå
- social- och hälsovårdsministeriet
- högsta domstolen
- Domstolsverket
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- Ålands lagting
- Ålands landskapsregering
- Förbundet Utvecklingsstörning rf
- Handikappforum rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I utlåtandet koncentrerar sig lagutskottet på frågor inom sitt ansvarsområde. I det stora hela handlar det om förslag som gäller rättssäkerhet och överklagande, straffrättsligt tjänsteansvar och vissa lagförslag inom justitieministeriets förvaltningsområde (lagförslag 30–32).

Under behandlingen av propositionen har det framgått att marknadsdomstolen inte hördes under beredningen, trots att den är en central domstol exempelvis i överklagandeärenden som gäller upphandlingslagstiftningen. Det är beklagligt eftersom det under behandlingens gång har visat sig att överklagandebestämmelserna och domstolsgången behöver förtydligas och ändras en del. De ändringsförslag som ingår i det här utlåtandet påverkar i synnerhet marknadsdomstolen (60 § i lagförslag 2, 67 § i lagförslag 6 samt de nya 51 och 52 lagförslagen). Lagutskottet påpekar att ändringsförslagen bygger på bemötanden och kompletterande information från ministerierna och att ministerierna enligt uppgift konsulterade företrädare för högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolen och marknadsdomstolen vid beredningen av paragraferna. Det tog tid att bereda ändringsförslagen i ministerierna och de överlämnades mycket sent till utskottet. Av tidskäl har utskottet därför inte kunnat höra sakkunniga om ändringsförslagen. Följaktligen föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet i egenskap av betänkandeutskott tar ställning till om det är nödvändigt att höra sakkunniga för att få en bedömning av ändringsförslagen.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Lagutskottet har inte haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande. Därför är det viktigt att social- och hälsovårdsutskottet vid bedömningen av lagutskottets utlåtande beaktar de omständigheter som kommer i utlåtandet från grundlagsutskottet.

1. Lagen om välfärdsområden

Antalet ledamöter i fullmäktige (24 §)

I 24 § i lagförslaget finns bestämmelser om antalet ledamöter i fullmäktige. I 2 § föreskrivs det att välfärdsområdesfullmäktiges beslut om antalet ledamöter får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.

Lagutskottet påpekar att 148 § i lagförslaget innehåller en allmän bestämmelse om verkställbarhet av beslut. Lagutskottet anser att en separat verkställighetsbestämmelse i 24 § 2 mom. därför är onödig.

Följaktligen föreslår lagutskottet att 24 § 2 mom. i lagförslag 1 får följande lydelse:

24 §

Antalet ledamöter i fullmäktige

Om välfärdsområdesfullmäktige inte fattar något beslut om antalet ledamöter, ska det minimiantal ledamöter som anges i lagen väljas. Om välfärdsområdesfullmäktige fattar beslut om ett större antal ledamöter än minimiantalet eller om ett tidigare beslut ändras, ska justitieministeriet underrättas om detta före utgången av året före valåret. (*Utesl.*)

Felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag (90 §)

I 90 § föreskrivs det om felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag. Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en förtroendevald i sitt uppdrag har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller på något annat sätt handlat i strid med sina skyldigheter, ska välfärdsområdesstyrelsen enligt 2 mom. kräva en förklaring av den förtroendevalda och vid behov anmäla saken till välfärdsområdesfullmäktige. Enligt momentet ska anmälan om brott göras utan dröjsmål, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

Förfarandet i 90 § 2 mom. och de uttryck som används där avviker från den straffrättsliga terminologin, men lydelsen motsvarar 85 § i kommunallagen (410/2015), som ändrades 2016 med medverkan från grundlagsutskottet (se RP 250/2016 rd, FvUB 26/2016 rd och GrUU 62/2016 rd). I detta sammanhang har det ansetts höra till principerna för kommunal självstyrelse att kommunens förtroendevalda och de kommunala myndigheterna själva utreder skälen till svårigheterna

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

och fattar beslut som gör att problemen kan redas ut (se RP 250/2016 rd, s. 14). Samtidigt ändrades lydelsen i kommunallagen för att bättre motsvara det begrepp som används i strafflagstiftningen om tröskeln för förundersökning ("det finns skäl att misstänka"; se RP 250/2016 rd, s. 19). Lagutskottet anser att samma kriterier relaterade till välfärdsområdets självstyrelse kan anföras för den föreslagna regleringen om förtroendevalda i ett välfärdsområde. Mer allmänt kan det anses vara fråga om tillsynsansvar som ingår i välfärdsområdets självstyrande ställning (43 §). För att tillsynsansvaret ska fullföljas kan det anses motiverat att utreda ett eventuellt tjänstefel eller någon annan lagstridig åtgärd som en förtroendevald gjort sig skyldig till. Också konsekvensskäl talar för att bestämmelserna om förtroendeuppdrag inom ett välfärdsområde stämmer överens med 85 § i kommunallagen.

Trots detta påpekar utskottet att formuleringen i 2 mom. inte är entydig. Till exempel uttrycket "Om det finns skäl att misstänka att ... har gjort sig skyldig till tjänstebrott" i den första meningen verkar referera till att områdesstyrelsen i sin anmälan kan konstatera att en förtroendevald har eller inte har gjort sig skyldig till tjänstebrott. Också definitionen av ett uppenbart tjänstebrott i den sista meningen kan anses vara mångtydig. Utskottet konstaterar också att en sådan lagstadgad skyldighet att anmäla ett brott är exceptionell, även om en sådan skyldighet ingår i 85 § i kommunallagen.

Mot bakgrund av det som sägs ovan är det befogat att i fortsättningen närmare bedöma samtliga bestämmelser om förtroendevaldas felaktiga förfarande inom kommunal förvaltning och områdesförvaltning. Detta gäller bland annat procedurfrågorna och de uttryck som används i bestämmelserna. En noggrannare bedömning kan göras exempelvis vid bedömningen av behovet att revidera bestämmelserna om tjänstebrott. Utskottet behandlar längre fram behovet av att granska dessa bestämmelser närmare (se 20 § i lagförslag 2).

Skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster (136 §)

För att trygga tjänster som behövs för invånarnas välfärd kan välfärdsområdet enligt 136 § ålägga en tjänsteproducent som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden en temporär skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster, när marknaden fungerar bristfälligt. I utfrågningen av sakkunniga aktualiserades frågan om instanserna för överklagande i de situationer som avses i 136 §.

Enligt uppgifter till utskottet motsvarar bestämmelserna om aktiviteter på välfärdsområdesmarknaden bestämmelserna i kommunallagen. De innehåller bara ett fåtal skillnader som beror på olika typer av aktivitet samt preciseringar som förtydligar tolkningen. Den föreslagna 136 § motsvarar i sak 131 § i kommunallagen. Bestämmelsen är informativ på så sätt att den tar upp centrala aspekter kring åläggande av en skyldighet att tillhandahålla tjänster.

Åläggandet kan grunda sig på varierande juridiska alternativ och följderna av det valda förfarandet kan vara att besvärstyperna varierar. Enligt uppgifter till utskottet är det inte fråga om en separat typ av beslutsfattande som avviker från det övriga beslutsfattandet i välfärdsområdet eller kräver särskilda bestämmelser som avviker från de huvudsakliga sätten att överklaga.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Enligt uppgift kan skyldigheten att tillhandahålla tjänster uppfyllas genom ett förfarande enligt upphandlingslagen eller exempelvis genom ett förfarande av stödkaraktär. Ett skriftligt uppdrag som avses i 2 mom. kan juridiskt sett vara ett förvaltningsbeslut som är förenat med stöd eller vara ett upphandlingsbeslut som är förenat med ett upphandlingskontrakt. Sättet att överklaga beror då på vilken typ av beslut det är fråga om. Samma beslut kan således inte leda till parallella domstolsförhandlingar. Skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan således bygga på olika rättsliga grunder och kraven i EU-rätten måste alltid beaktas (RP 241/2020 rd, s. 596–597). Följaktligen är det inte motiverat att i den nationella lagen styra överklagande av skyldigheten att tillhandahålla tjänster bara till en viss domstol.

Med avseende på en bedömning av ett ärende som gäller sättet för överklagande och en eventuell reglering av den är det också av betydelse att det, om det till 136 § i lagförslag 1 fogas en särskild bestämmelse om sättet för överklagande, finns särskilda bestämmelser om rättsmedel beträffande skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster i lagen om välfärdsområden och i kommunallagen. Utskottet anser detta inte vara motiverat, eftersom bestämmelserna om välfärdsområdenas och kommunernas aktiviteter på marknaden i övrigt har samma sakinnehåll och situationerna där skyldighet att tillhandahålla tjänster åläggs i hög grad kan vara likadana.

Sammantaget anser lagutskottet att det inte nu är motiverat att till den föreslagna lagen foga särskilda bestämmelser om överklagande i de situationer som avses i 136 §, utan att förslaget i propositionen är motiverat. Om det i fortsättningen anses finnas behov av att införa särskilda lagbestämmelser om rättsmedel för åläggande och användning av skyldigheten att tillhandahålla tjänster, är det motiverat att göra det först senare och samtidigt i kommunallagen och lagen om välfärdsområden.

Allmänt om begäran om omprövning och välfärdsområdesbesvär enligt 16 kap.

I 16 kap. finns grundläggande bestämmelser om överklagande. Enligt 138 § tillämpas kapitlet på begäran om omprövning och anförande av välfärdsområdesbesvär över beslut av välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter, om inte något annat föreskrivs särskilt. I 139 § ingår bestämmelser om begäran om omprövning. Enligt 140 § får ändring i ett beslut med anledning av en begäran om omprövning eller i ett beslut som fattats av välfärdsområdesfullmäktige eller av en välfärdssammanslutnings fullmäktige eller stämma sökas hos förvaltningsdomstolen genom välfärdsområdesbesvär. Enligt 142 § får omprövning begäras och välfärdsområdesbesvär anföras av den som ett beslut avser eller av välfärdsområdesmedlemmarna.

Lagutskottet anser det motiverat att i huvuddrag föreskriva om överklagande av beslut av en myndighet i ett välfärdsområde på samma sätt som om överklagande av kommunala ärenden. Därför anser utskottet det vara motiverat att inkludera den nya besvärstypen, välfärdsområdesbesvär, som ett ytterligare element i det administrativa överklagandesystemet, när reformen med att inrätta välfärdsområden och ordna social- och hälsovården och räddningsväsendet införs. Utskottet anser att den grundläggande regleringen av överklagande överlag är relevant.

När ett beslut av välfärdsområdet gäller social- eller hälsovårdstjänster för en enskild person, det vill säga ett individuellt beslut, gäller bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) vid överklagande. Denna grundläggande utgångspunkt bestämmer förhållandet mel-

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

lan välfärdsområdesbesvär och förvaltningsbesvär, men framgår i sig inte särskilt tydligt i den föreslagna lagen. Bestämmelserna motsvarar trots det materiellt den gällande lagstiftningen, när det är fråga om förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär i beslut om social- och hälsovårdstjänster. Regleringen innebär att välfärdsområdesbesvär inte ska tillämpas på beslut som fattas av välfärdsområden och gäller social- och hälsovård som ges på grundval av speciallagstiftning. Det betyder att det bara är en part som har rätt att överklaga ett sådant beslut. Eftersom dessa tjänster avser individens rättigheter och även beslut som påverkar integritetsskyddet, är det inte heller motiverat att sådana beslut ingår i besvärsrätten för en välfärdsområdesmedlem. Lagutskottet har inget att invända mot den grundläggande regleringen.

Utskottet har trots det vissa delvis tekniska anmärkningar till några av bestämmelserna om överklagande och rättssäkerhet i lagen om välfärdsområden:

Tillämpning av bestämmelserna i kapitlet (138 §)

Enligt 138 § 2 mom. tillämpas på begäran om omprövning och välfärdsområdesbesvär i övrigt vad som i förvaltningslagen och lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreskrivs om begäran om omprövning och besvär. Enligt 3 mom. finns bestämmelser om sökande av ändring i ett beslut av Statskontoret i 149 §. På sökande av ändring i ett beslut av statsrådet tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Lagutskottet anser att hänvisningarna till förvaltningslagen (434/2003) och lagen om rättegång i förvaltningsärenden inte ska sammanföras på det sätt som regeringen föreslår, eftersom förvaltningslagen bara tillämpas på begäran om omprövning och lagen om rättegång i förvaltningsärenden på besvär. Bestämmelsen bör formuleras om så att på begäran om omprövning i övrigt tillämpas det som föreskrivs i förvaltningslagen och på välfärdsområdesbesvär det som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt utskottet är det tydligare att i 3 mom. beträffande beslut av statliga myndigheter ta in en informativ hänvisning till lagen om rättegång i förvaltningsärenden utan att specificera överklagande utifrån olika statliga myndigheter. Hänvisningen ska vara informativ och inte materiell, eftersom lagen om rättegång i förvaltningsärenden följs vid överklagande av statliga myndigheters beslut också utan att det finns en specifik hänvisning. Författningsnumret på lagen om rättegång i förvaltningsärenden behöver inte upprepas här, eftersom det redan tidigare nämns i 68 §.

Följaktligen föreslår lagutskottet att 138 § 2 och 3 mom. i lagförslag 1 får följande lydelse:

138 §

Tillämpning av kapitlets bestämmelser

På begäran om omprövning (*utesl.*) tillämpas i övrigt vad som i förvaltningslagen *föreskrivs om begäran om omprövning och på välfärdsområdesbesvär vad som i lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreskrivs om (utesl.)* besvär.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Bestämmelser om sökande av ändring i ett beslut av en statlig myndighet finns i utesl. lagen om rättegång i förvaltningsärenden, om inte något annat föreskrivs i denna lag.

Begäran om omprövning (139 §)

Enligt 139 § 4 mom. ska en begäran om omprövning av ett i 96 § 3 mom. avsett beslut av en tjänsteinnehavare avgöras av en tjänsteinnehavare som anges i lag eller i förvaltningsstadgan och som inte får vara den tjänsteinnehavare som fattade beslutet. I de beslut som avses i 96 § 3 mom. är det fråga om bland annat ärenden inom social- och hälsovården som gäller en individ (2 punkten).

Lagutskottet konstaterar att det föreslagna förfarandet avviker från den handläggningsordning som följs i socialvårdslagstiftningen, det vill säga att begäran om omprövning normalt avgörs av en kommunal nämnd och att sakkunniga bedömde att detta, i motsats till bedömningen i propositionen, kan leda till att förvaltningspraxis blir oenhetlig och överklagandena hos förvaltningsdomstolarna ökar. Förfarandet har inte heller ansetts motiverat med avseende på opartiskhet och tillgänglighet. I situationer där en tjänsteinnehavares beslut kan ha betydande konsekvenser för individens rättigheter och rättssäkerhet är det enligt utskottet därför motiverat att föreskriva att begäran om omprövning ska framställas hos ett organ som anges i lag eller i förvaltningsstadgan.

Enligt uppgifter från finansministeriet grundar sig 96 § 3 mom., 97 § 5 mom. och det nu aktuella 139 § 4 mom. på antagandet att den uppgiftsbaserade lagstiftningen inom social- och hälsovården till vissa delar ändras för att motsvara den föreslagna regleringen. I projektet för beredning av den uppgiftsbaserade lagstiftning inom social- och hälsovården som anknyter till välfärdsområdena, lagpaketet Sote10 (RP 56/2021 rd), ingår dock en standardlösning som innebär att ändringarna bara är tekniska. I den uppgiftsbaserade lagstiftningen föreslås således inga materiella ändringar som bestämmelserna i den föreslagna lagen om välfärdsområdena hänför sig till.

Följaktligen bör de bestämmelser som avviker från kommunallagen strykas. Utskottet förslår därför att 139 § 4 mom., 96 § 3 mom. och 97 § 5 mom. i lagförslag 1 stryks.

Tidsfrist för begäran om omprövning samt besvärstid (143 §)

Enligt 143 § ska begäran om omprövning framställas inom 14 dagar och välfärdsområdesbesvär inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. Bestämmelsen avviker från den tidsfrist på 30 dagar för begäran om omprövning och besvärstid som föreskrivs i 49 c § i förvaltningslagen, men motsvarar bestämmelserna i kommunallagen. Utskottet har inget att invända mot den föreslagna besvärstiden med beaktande av ärendetyperna i välfärdsområdena och den omfattande personkrets som har rätt att begära omprövning. Om det i speciallagen finns bestämmelser om ett särskilt förfarande för begäran om omprövning, iakttas de i stället för bestämmelserna i lagen om välfärdsområden (138 § i lagförslaget), påpekar utskottet för tydlighetens skull. Följaktligen kommer exempelvis tidsfristen för begäran om omprövning inom socialvården i enlighet med 50 § i socialvårdslagen även i fortsättningen att vara 30 dagar som förvaltningslagen föreskriver.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Fortsatta besvär (147 §)

I 147 § föreskrivs det om fortsatta besvär. Enligt 3 mom. tillämpas bestämmelserna i 109 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden på välfärdsområdets rätt att anföra besvär över beslut av förvaltningsdomstolen. Vad gäller behörigheten att utöva välfärdsområdets besvärsmålsrätt tillämpas det som 43 § föreskriver om att föra välfärdsområdets talan.

Lagutskottet anser att den första meningen i 147 § 3 mom., där det på nytt hänvisas till lagen om rättegång i förvaltningsärenden, är onödig, eftersom det redan i 138 § hänvisas till den lagen vad beträffar överklagande. Lagutskottet anser att onödig överlappande reglering och flera överlappande hänvisningar till den allmänna lag som ska tillämpas bör undvikas så långt det är möjligt.

Följaktligen föreslår lagutskottet att 147 § 3 mom. i lagförslag 1 får följande lydelse:

147 §

Fortsatta besvär

(*Utesl.*) I fråga om behörigheten att utöva välfärdsområdets besvärsmålsrätt tillämpas vad som i 43 § i denna lag föreskrivs om att föra välfärdsområdets talan.

2. Lagen om ordnande av social- och hälsovård

Samordning av tjänster för kunderna (10 §)

I 10 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om välfärdsområdets skyldighet att sörja för samordning av tjänster för kunderna. Enligt 1 mom. ska välfärdsområdet dessutom samordna sina social- och hälsovårdstjänster med kommunala och statliga tjänster.

Lagutskottet vill peka på bestämmelsen ur Brottsförhållningsmyndighetens synvinkel. I motiveringen till propositionen sägs det att det är viktigt att säkerställa att social- och hälsovårdstjänsterna inom välfärdsområdet samverkar med kommunens tjänsteproduktion, däribland skolor, småbarnspedagogik och andra tjänster, såsom sysselsättningstjänster (se RP, s. 631 och 677). Av motiveringen framgår också explicit att en del av de tjänster som kunden får kan vara tjänster som tillhandahålls av kommunen, samkommunen, landskapsförbundet eller staten och kräver samordning exempelvis med Brottsförhållningsmyndigheten när det gäller brottsförhållningsklienter. Det är således klart att skyldigheten att samordna tjänster innefattar alla kommunala och statliga tjänster som har beröringspunkter med de social- och hälsovårdstjänster som välfärdsområdet ordnar och därmed också med behovet av att samordna tjänsterna. Samordningsskyldigheten gäller därför också Brottsförhållningsmyndighetens tjänster.

Lagförslaget innehåller också bestämmelser om välfärdsområdets skyldighet att samarbeta med andra aktörer som arbetar för att främja välfärd och hälsa i välfärdsområdena (7 §) och om skyl-

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

dighet att samarbeta i arbetet för att utveckla social- och hälsovården (32 §). Dessutom innehåller 4 kap. bestämmelser om uppföljning och utvärdering av hur samarbetet mellan välfärdsområdena och andra aktörer genomförs inom den statliga styrningen av social- och hälsovården i välfärdsområdena. Enligt exempelvis 22 § fastställs det inom ramen för de riksomfattande mål för att ordna social- och hälsovård som statsrådet fastställer kvartalsvis mål bland annat för att trygga jämlik social- och hälsovård, säkerställa verkningsfullhet och samordning av tjänsterna och mål för samarbetet mellan välfärdsområden, kommuner och andra aktörer för att främja välfärd och hälsa. Lagutskottet anser det vara klart att också samarbetet med Brottsförklaringsmyndigheten ska beaktas inom ramen för dessa mål. Enligt 24 § följs och utvärderas dessutom bland annat välfärdsområdets samarbete med kommunerna och andra aktörer vid social- och hälsovårdsministeriets årliga förhandlingar med varje välfärdsområde. Enligt utskottet omfattar hänvisningen till andra aktörer också bland annat statliga myndigheter, såsom Brottsförklaringsmyndigheten.

Lagstiftningen inom olika förvaltningsområden kan innehålla närmare bestämmelser om samarbete mellan olika aktörer. Sådana ändringar ingår i propositionen om lagpaketet Sote100 som nyligen lämnades till riksdagen (RP 56/2021 rd).

Person med ansvar för verksamheten (14 §)

Enligt 12 § 4 mom. svarar privata tjänsteproducenter för att deras tjänster produceras i enlighet med lagar och avtal. I 14 § föreskrivs det i sin tur om kraven på privata tjänsteproducenter. I 2 mom. förutsätts det bland annat att privata tjänsteproducenter ska utse en ansvarsperson för verksamheten samt tillräckligt många ansvarspersoner för de olika funktionerna med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Den person som svarar för verksamheten har till uppgift att säkerställa att kraven i den här lagen och de avtalsförpliktelser som avses i 15 § uppfylls i den privata tjänsteproducentens verksamhet på det praktiska planet. Den ansvarsperson som svarar för en funktion ska i sin tur inom sitt ansvarsområde se till att de uppgifter som ingår i avtalet sköts i enlighet med lag på det praktiska planet.

Under behandlingens gång har utskottet bedömt att ansvarspersonerna kan få en alltför framskjuten roll som ansvariga personer. Lagutskottet påpekar samtidigt att det klart och tydligt framgår av den föreslagna bestämmelsen att de ansvarspersoner som avses där är ansvariga för tillhandahållandet av tjänster på det praktiska planet. Också i motiveringen till propositionen understryks det att ansvarspersonerna inte ensamma ansvarar för att tjänsterna är adekvata, utan att det är den privata tjänsteproducenten som har helhetsansvaret (se s. 653).

För tydlighetens skull konstaterar lagutskottet också att den föreslagna specialbestämmelsen inte inverkar på straffrättens läror om ansvar, som innebär att ansvar exempelvis i fråga om ett brott som begåtts i en juridisk persons verksamhet kan åläggas den vars skyldigheter gärningen eller försummelsen strider mot. Då handlar det inte om att ansvar bara åläggs den som utför en viss uppgift, utan också ledningen, exempelvis styrelseledamöter, kan vara ansvariga. Vem som görs ansvarig grundar sig då på en helhetsbedömning där man bland annat beaktar personens ställning, arten och omfattningen av hans eller hennes uppgifter och befogenheter och även i övrigt personens andel i att det lagstridiga tillståndet uppkommit och fortgått (se t.ex. HD 2016: 58).

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Straffrättsligt tjänsteansvar (20 §)

Allmänt. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda bland annat krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (se RP, s. 1028–1029 samt GrUU 65/2018 rd, GrUU 26/2017 rd, s. 50, GrUU 33/2004 rd, s. 7 och GrUU 46/2002 rd, s. 9).

Enligt 118 § 3 mom. har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag, enligt vad som bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget.

Straffrättsligt tjänsteansvar bestäms enligt 40 kap. i strafflagen (39/1889). Där ingår straffbestämmelser bland annat om tagande av muta, brott mot tjänstehemlighet, missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt. Straffbestämmelser om allmänna tjänstebrott (1–3, 5, 7, 8, 9 och 10 §) tillämpas på tjänstemän och 40 kap. 12 § 1 mom. på personer som sköter offentliga förtroendepdrag och på personer som utövar offentlig makt. Dessutom tillämpas 1–3, 5 och 14 § i kapitlet, med undantag för avsättningspåföljden, på offentligt anställda arbetstagare. Vem som ska anses som tjänsteman, personer som utövar offentlig makt och offentligt anställda arbetstagare anges i 40 kap. 11 § i strafflagen.

Det kan också föreskrivas särskilt genom lag om straffrättsligt tjänsteansvar på grundval av 40 kap. 12 § 6 mom. i strafflagen. Sådana särskilda bestämmelser om tjänsteansvar finns det numera ganska många av i vår lagstiftning (över 150 bestämmelser). De har vanligen föreskrivits i samband med att offentliga förvaltningsuppgifter har anförtrots den privata sektorn, och ofta utifrån krav från grundlagsutskottet när utskottet bedömt propositionen med avseende på 124 § i grundlagen. Men det finns inga regler för hurdan och hur omfattande tjänsteansvaret ska vara i respektive regleringssituation. Lagutskottets uppfattning är att grundlagsutskottet inte har tagit exakt ställning till detta. Å andra sidan har regleringspraxis utformats så att det i särskilda bestämmelser utanför strafflagen allmänt hänvisas till 40 kap. i strafflagen, och då har det ansetts handla om fullt tjänsteansvar.

Särskild bestämmelse som inte berörs av strafflagen. I lagförslaget ingår alltså en särskild bestämmelse utanför strafflagen om straffrättsligt tjänsteansvar för anskaffning av social- och hälsovårdstjänster från privata tjänsteproducenter.

Enligt 20 § 1 mom. tillämpas på anställda hos en privat tjänsteproducent som producerar social- och hälsovårdstjänster för ett välfärdsområde på det sätt som avses i 12 § och hos tjänsteproducentens underleverantörer samt på anskaffade och inhyrda arbetstagare som avses i 13 § bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar i 40 kap. i strafflagen (39/1889), när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter som ingår i de tjänster som avses i 12 §. Samma ansvar gäller enligt 2 mom. också medlemmar i de lagstadgade organen och ledningen för sammanslutningar, stiftelser och

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

andra juridiska personer som avses i 1 mom. och självständiga yrkesutövare, när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter som ingår i de tjänster som avses i 12 §. I 3 mom. hänvisas det dessutom beträffande skadeståndsansvar till skadeståndslagen (412/1974).

I den föreslagna 20 § beaktas grundlagsutskottets och lagutskottets utlåtanden om den proposition om valfrihetslagen som behandlades under förra valperioden och de anmärkningar som ingår i dem (se GrUU 15/2018 rd och LaUU 12/2018 rd). I förslaget till valfrihetslag ingick en bestämmelse om tjänsteansvar som motsvarar den föreslagna 20 § (75 §). Lagutskottet föreslog med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att förslaget till bestämmelse skulle ses över bland annat så att bestämmelserna om tjänsteansvar utsträcks till att omfatta privata tjänsteproducenters underentreprenader. Vidare föreslog lagutskottet att bestämmelserna om tjänsteansvar skulle gälla privata tjänsteproducenter oberoende av företagsform och att bestämmelserna också skulle gälla juridiska personers ledning, medlemmar i organ och självständiga yrkesutövare. Dessutom föreslog lagutskottet för tydlighetens skull att hänvisningen till skadeståndslagen skulle bli ett nytt 3 mom. Ändringarna ingår nu i 20 §. Hänsyn har också tagits till anskaffad och inhyrd arbetskraft, eftersom bestämmelserna om tjänsteansvar också föreslås bli tillämpade på dem.

Enligt 20 § tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar i 40 kap. i strafflagen på den som är anställd hos en privat tjänsteproducent. Regleringssättet är detsamma som i de många andra särskilda bestämmelser om tjänsteansvar som finns i den gällande lagstiftningen och som inte ingår i strafflagen. Det straffrättsliga tjänsteansvaret är således lika omfattande som tjänsteansvaret för tjänstemän och personer som utövar offentlig makt och gäller alla allmänna tjänstebrott. Omfattningen av tjänsteansvaret är dock inte helt entydig om man ser till lydelsen i den föreslagna bestämmelsen. Lagutskottet anser att det av tydlighetsskäl är motiverat att precisera 20 § så att det tydligt framgår att alla bestämmelser om tjänstebrott i 40 kap. i strafflagen som gäller tjänstemän tillämpas på de personer som nämns i paragrafen.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet ändrar 20 § 1 mom. i lagförslag 2 så att det får följande lydelse:

20 §

Straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsansvar

På anställda hos en privat tjänsteproducent som producerar social- och hälsovårdstjänster åt ett välfärdsområde på det sätt som avses i 12 § och hos tjänsteproducentens underleverantörer samt på anskaffade och inhyrda arbetstagare som avses i 13 § tillämpas 1–3, 5, 7, 8, 9 och 10 § om straffrättsligt tjänsteansvar i 40 kap. i strafflagen (39/1889), *med undantag för avsättningspåföljden*, när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter som ingår i de tjänster som avses i 12 §.

Det omfattande tjänsteansvaret gäller bland annat brott mot tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt, där en av rekvisiten för straffrättsligt ansvar är att personen ”bryter mot sin tjänsteplikt enligt bestämmelser eller föreskrifter som skall iakttas i tjänsteutövning”. Det ansvar som avses i

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

bestämmelserna kan således aktualiseras bara till den del och i den omfattning som sådana bestämmelser eller föreskrifter finns och är noggrant avgränsade i överensstämmelse med legalitetsprincipen. Inom privata sektorn finns det inte ”bestämmelser och föreskrifter” av typ arbetsordning och förvaltningsregler, där personers ansvarsställning och tjänsteskyldigheter framgår, åtminstone inte i samma utsträckning som inom offentliga sektorn. I praktiken undantar det arbetsuppgifter som inte finns specificerade i bestämmelser och föreskrifter från straffrättsligt ansvar.

Offentlig förvaltningsuppgift. Tjänsteansvar hänför sig enligt 20 § till de ”offentliga förvaltningsuppgifter” som ingår i de tjänster som avses i 12 §. Enligt lagutskottet är det motiverat att på lagnivå koppla tjänsteansvar till de ”offentliga förvaltningsuppgifter” som ingår i servicen, eftersom bestämmelsen på det sätt som sägs ovan baserar sig på 124 § i grundlagen och på grundlagsutskottets praxis. För tydlighetens skull är det också motiverat att det av bestämmelsen framgår att tjänsteansvaret hänför sig till de offentliga förvaltningsuppgifter som ingår i servicen, och inte till arbetstagarens övriga arbetsuppgifter.

I 20 § ingår nämns ingen offentlig förvaltningsuppgift. Det är fallet också i annan lagstiftningen och samma situation gäller alltså också andra förvaltningsområden. Det är dock viktigt att innebörden av begreppet beskrivs tillräckligt omfattande i förarbetena till lagen både ur allmän synvinkel och ur social- och hälsovårdens synvinkel. Lagutskottet anser det därför viktigt att social- och hälsovårdsutskottet i egenskap av betänkandebeslut ytterligare gör en bedömning av om motiveringen till bestämmelsen behöver kompletteras eller preciseras.

Lagutskottet konstaterar att begreppet offentlig förvaltningsuppgift liksom begreppet utövning av offentlig makt behandlas i motiveringen till propositionen i flera sammanhang (se bl.a. RP, s. 488–490, 632–635 och 1021–1029). Där framgår det att begreppet offentlig förvaltningsuppgift enligt förarbetena till grundlagen är ett vidare begrepp än offentlig makt och att det sammantaget syftar på ett relativt stort antal administrativa uppgifter. Till de offentliga förvaltningsuppgifterna hör till exempel uppgifter som hänför sig till verkställigheten av lagar och beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner.

I propositionen behandlas dessutom förarbetena till förvaltningslagen (RP 72/2002 rd) vad beträffar offentliga förvaltningsuppgifter och utövning av offentlig makt. Enligt förarbetena avser en offentlig förvaltningsuppgift verksamhet som har samband med tillgodoseende av allmänintresset eller i övrigt har drag som är karaktäristiska för organisation av allmännyttiga tjänster (se RP, s. 633–634). Det är också viktigt att uppgiften grundar sig på ett offentligt uppdrag som anförtrots genom lag eller med stöd av lag. Till offentliga förvaltningsuppgifter hör ofta rätten att utöva offentlig makt, det vill säga att fatta förvaltningsbeslut samt vidta förberedande och verkställande åtgärder som behövs för att avgöra ett ärende omedelbart. Utövning av offentlig makt innebär också att utfärda påbud eller förbud som gäller enskilda personer. Med så kallad faktisk förvaltningsverksamhet avses den del av offentlig förvaltningsverksamhet som inte innefattar beslutanderätt och inte har några egentliga rättsliga verkningar som syfte. Faktisk förvaltningsverksamhet är enligt förarbetena till förvaltningslagen till exempel att utföra vårdåtgärder. Med hänvisning till förarbetena till förvaltningslagen konstateras det i propositionen att de vårdåtgärder som genomförs i form av offentlig service ingår i offentlig förvaltningsverksamhet (se RP, s. 634).

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

I motiveringen till propositionen beskrivs dessutom offentlig förvaltningsuppgift och utövning av offentlig makt inom social- och hälsovården. Lagutskottet har fått kompletterande information om frågan från social- och hälsovårdsministeriet. Enligt ministeriet ska det ansvar som en privat tjänsteproducent ges för att producera en lagstadgad social- eller hälsovårdstjänst för klienter betraktas som offentlig förvaltningsuppgift. En privat tjänsteproducent sköter då en lagstadgad uppgift som det allmänna ansvarar för och som avser klientens rätt att få tjänsten. Enligt uppgifter till utskottet betraktas också bedömning av vårdbehov, vårdbeslut, läkarintyg eller recept och en faktisk vård- eller undersökningsåtgärd eller socialvårdstjänst som direkt riktar sig till klienten som skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift, eftersom det är fråga om sådan faktisk förvaltningsverksamhet som inverkar på tillgodoseendet av en grundläggande fri- och rättighet som tryggas i 19 § 3 mom. i grundlagen (se även RP, s. 633–634). Enligt uppgift kan det straffrättsliga tjänsteansvaret, bland annat brott mot tjänsteplikt, således konkretiseras exempelvis vid försummelse av eller fel i vården eller servicen till klienten.

Enligt uppgift kan också offentliga förvaltningsuppgifter som innebär utövning av offentlig makt ingå i de tjänster som läggs ut på en privat serviceproducent. Redan med stöd av bestämmelserna i 40 kap. i strafflagen sträcker sig det straffrättsliga tjänsteansvaret till personer som utövar offentlig makt. En privat tjänsteproducent kan emellertid utöva offentlig makt i utlagda tjänster bara om det föreskrivs särskilt i någon annan lag. Bestämmelser om utövning av offentlig makt i tjänster producerade av privata serviceproducenter finns exempelvis i barnskyddslagen (417/2007) och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977).

Enligt propositionen (se s. 660) och uppgifter till utskottet avser inte en offentlig förvaltningsuppgift sådana uppgifter som ingår i en privat tjänsteproducents verksamhet och inte är social- och hälsovård som klienter får, bland annat en privat tjänsteproducents bokföring, löneutbetalning eller övriga administrativa stödtjänster, städning av lokaler, personalbespisning eller andra tjänster som ordnas för personalen. Dessa tjänster ingår enligt propositionen inte i tillämpningsområdet för 3 kap. och kan inte betraktas som offentliga förvaltningsuppgifter.

Vid offentligt ordnad social- och hälsovård har det enligt uppgift inte heller för närvarande gått att i bestämmelser, rättslitteratur, rättspraxis eller tillsynsmyndigheters tolkningspraxis uttömmande definiera vad som ska anses vara en offentlig förvaltningsuppgift eller vilken del av den offentliga social- och hälsovården som inte är en offentlig förvaltningsuppgift. Inte heller begreppet utövning av offentlig makt är helt entydigt. Samma situation gäller inte bara social- och hälsovård utan också andra förvaltningsområden. Också i dag måste domstolar och tillsynsmyndigheter bedöma begreppen från fall till fall.

Mot bakgrund av detta konstaterar lagutskottet att bedömningen av när det är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift enligt den föreslagna 20 § i sista hand är en fråga för domstolarna från fall till fall. Det är ingenting ovanligt, utan läget är detsamma inom andra förvaltningsområden där offentliga förvaltningsuppgifter har anförtratts privata aktörer.

Lagutskottet konstaterar dessutom i detta sammanhang att det faktum att en viss hälso- och sjukvårdstjänst eller en viss åtgärd betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift – oberoende av om aktören är en offentlig eller en privat tjänsteproducent – inte automatiskt innebär att tjänsten eller åtgärden är ett överklagbart beslut. Som det sägs ovan avses i förarbetena till förvaltningslagen

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

med så kallad faktisk förvaltningsverksamhet den del av offentlig förvaltningsverksamhet som varken är beslutsfattande eller utövning av offentlig makt och som inte har direkta rättsverkningar och som betraktas som faktisk förvaltningsverksamhet, exempelvis att utföra vårdåtgärder. I motiveringen till propositionen har frågan behandlats relativt ytligt, men det framgår att de vårdbeslut som en läkare fattar inom hälso- och sjukvården inte är överklagbara förvaltningsbeslut, medan klienten inom socialvården ska ges ett överklagbart förvaltningsbeslut, när beslut om att tillhandahålla service fattas (se RP, s. 156). Under behandlingen i utskottet har ministerierna ytterligare förtydligat att de vårdbeslut som fattas inom den offentliga hälso- och sjukvården enligt gällande lagstiftning och rättspraxis inte är överklagbara beslut och att det inte föreslås någon sådan ändring i propositionen.

Asymmetri vid straffrättsligt tjänsteansvar. På grundval av 20 § är det straffrättsliga tjänsteansvaret för den som är anställd hos en privat tjänsteproducent lika omfattande som tjänsteansvaret för tjänstemän och personer som utövar offentlig makt och det gäller alla allmänna tjänstebrott. De uppgifter som avses i den föreslagna lagen kan å andra sidan också skötas av personer som är anställda av välfärdsområdet, antingen i tjänste- eller anställningsförhållande. På personal i tjänsteförhållande i välfärdsområdena tillämpas bestämmelserna om tjänstemän i 40 kap. i strafflagen, och då handlar det om omfattande tjänsteansvar. Anställda i arbetsavtalsförhållande i välfärdsområdena är däremot offentligt anställda arbetstagare enligt 40 kap. 11 § 3 punkten i strafflagen. På dem tillämpas 40 kap. i strafflagen bara i begränsad omfattning, om det inte ingår utövning av offentlig makt i arbetsuppgifterna. På offentligt anställda arbetstagare tillämpas således straffbestämmelser som gäller mutbrott och brott mot tjänstehemlighet, men inte straffbestämmelser om missbruk av tjänsteställning (7 och 8 §) eller brott mot tjänsteplikt (9 och 10 §).

Alla tjänstebrott som avses i 40 kap. i strafflagen gäller alltså inte alla personalgrupper, utan det varierar mellan grupperna hur stort ansvar de har. Det faktum att 40 kap. i strafflagen föreskriver om varierande räckvidd på tjänsteansvaret hör i sin tur ihop med den materiellrättsliga reglering som gäller skötseln av tjänster och uppgifter och utvecklingen av den regleringen samt med grundstrukturen för och de grundläggande lösningar som tillämpas på tjänsteansvar (se RP 65/2018 rd, s. 12). Tjänsteansvaret i ett offentligt samfund påverkas både av personens formella ställning och av uppgiftens karaktär. Utgångspunkten är att tjänsteansvaret ska hänga samman i synnerhet med myndighetsverksamhet, det vill säga att tjänstemän sköter uppgifter i ett offentligt samfund. Behovet av tjänsteansvar för offentligt anställda arbetstagare bedöms således vara betydligt mer begränsat.

Det faktum att det straffrättsliga tjänsteansvaret för personer i arbetsavtalsförhållande inom välfärdsområdet i detta sammanhang enligt 20 § blir mer inskränkt än ansvaret för anställda hos privata serviceproducenter som utför samma uppgifter ansågs av sakkunniga vara problematiskt, eftersom det har ansetts att tjänsteansvaret för anställda hos offentliga och privata serviceproducenter ska fastställas på lika grunder för de arbetsuppgifter som omfattas av den föreslagna lagen. Det har vidare ansetts vara problematiskt att verksamheter av samma typ kan leda till tjänstebrottsansvar av olika omfattning beroende på om verksamheten utförs av ett välfärdsområde eller av en privat tjänsteproducent. För en samordnad reglering av ansvaret talar bland annat den typ av tjänster som avses i organiseringslagen och det faktum att det straffrättsliga ansvaret måste vara rättvist fördelat.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Skillnaden i tjänsteansvar för personer i arbetsavtalsförhållande framträder extra tydligt i den här vårdreformen, eftersom reformen tillåter att privata tjänsteproducenter anlitas i mycket stor omfattning för uppgifter som avses i lagen och av att samma uppgifter också kommer att utföras av personer som är anställda i arbetsavtalsförhållande i välfärdsområdena. Å andra sidan motsvarar bestämmelserna om tjänsteansvar i 20 § de många andra särskilda bestämmelser om tjänsteansvar utanför strafflagen som ingår i den gällande lagstiftningen och där tjänsteansvaret är omfattande. Orsaken till asymmetrin är i synnerhet att systemet i 40 kap. i strafflagen och 124 § i grundlagen baserar sig på olika utgångspunkter och begrepp. Dessutom handlar 40 kap. i strafflagen om enskilda personers straffrättsliga ansvar i vissa konkreta uppgifter, medan perspektivet i 124 § i grundlagen är samlade arbetsuppgifter och rättsliga kvalitetskrav som ställs på dem.

Lagutskottet behandlade denna asymmetri ingående i sitt utlåtande om förslaget till valfrihetslag under förra valperioden (se LaUU 12/2018 rd), eftersom frågan var aktuell också i den propositionen (RP 16/2018 rd). Som lagutskottet bedömer i sitt tidigare utlåtande kan man se på asymmetrin på olika sätt. För det första kan man överväga att ändra den föreslagna 20 § så att tjänsteansvaret för de som är anställda hos de privata tjänsteproducenter som avses i paragrafen reduceras så mycket att det motsvarar det tjänsteansvar som en arbetstagare i ett offentligt samfund har enligt 40 kap. 12 § 2 mom. i strafflagen. Men det finns inga garantier för att en sådan ändring stämmer överens med kraven i 124 § i grundlagen.

För det andra kunde tjänsteansvaret för anställda i välfärdsområdena utvidgas analogt med ansvaret hos anställda hos privata tjänsteproducenter enligt 20 §. För en sådan utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret krävs det dock hållbara grunder. Ändringen leder också till att tjänsteansvaret för en arbetstagare inom ett välfärdsområde beror på om det är fråga om uppgifter som avses i lagen om ordnande av social- och hälsovård eller andra uppgifter. Anställda i ett välfärdsområde skulle således inte ha samma tjänsteansvar i alla arbetsuppgifter. Dessutom avviker tjänsteansvaret för arbetstagare i ett välfärdsområde från tjänsteansvaret för statligt och kommunalt anställda i arbetsavtalsförhållande.

Ett tredje alternativ är att utvidga det straffrättsliga ansvaret för de arbetstagare som sköter offentliga förvaltningsuppgifter i välfärdsområdena så att det omfattar 40 kap. i strafflagen i sin helhet. En sådan ändring gäller arbetstagare i välfärdsområdena i allmänhet, inte bara de som arbetar med social- och hälsovård. Då kvarstår problemet att personal med arbetsavtal i välfärdsområdena straffrättsligt sett skulle ha en annan status än exempelvis statligt och kommunalt anställd personal med arbetsavtal.

Det är uppenbart att asymmetrin beträffande anställda i arbetsavtalsförhållande i bestämmelserna om tjänsteansvar inte bara gäller vårdreformen, utan den kommer fram också i andra sammanhang när offentliga förvaltningsuppgifter överförs till andra än myndigheter. Därför anser lagutskottet att det är varken motiverat eller ändamålsenligt att i detta sammanhang ändra denna asymmetri genom särskilda bestämmelser utanför strafflagen, eftersom ett sådant regleringssätt inte löser grunderna för tjänsteansvar för offentligt anställda på något generellt och samordnat sätt, utan snarare verkar skapa nya asymmetriska situationer. Enligt utskottet bör asymmetrin och grunderna för tjänsteansvar utredas och bedömas i samband med 40 kap. i strafflagen.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Följaktligen anser utskottet att regeringen omedelbart måste starta en utredning och bedömning av behovet att revidera bestämmelserna i 40 kap. i strafflagen och utifrån bedömningen bereder de lagstiftningsändringar som behövs. En helhetsbedömning av strafflagens bestämmelser om tjänstebrott behövs med tanke på att de reviderades senast 2002. Sedan dess har det skett ändringar i de tjänstemannarättsliga bestämmelserna och i bestämmelserna om skötsel av offentliga uppgifter. Dessutom har privatisering rent allmänt fått större betydelse. Samtidigt är det också nödvändigt att göra en bedömning av bestämmelserna om tjänsteansvar för de som inte omfattas av strafflagen och hur de fungerar. Som det sägs ovan finns det många sådana bestämmelser om tjänsteansvar, och enligt utskottet är regleringssättet splittrat.

Vid en samlad bedömning av bestämmelserna om tjänstebrott är det viktigt att titta närmare på räckvidden av tjänsteansvaret och skillnaderna i räckvidden. Det är också viktigt att bedöma betydelsen av ”offentlig förvaltningsuppgift” i regleringen om tjänsteansvar. Här bör man ta hänsyn till att grundlagsutskottet i sin praxis har kopplat behovet av reglering om tjänsteansvar utanför strafflagen till skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen.

Lagutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet föreslår ett uttalande i ärendet (*Utskottets förslag till uttalande*).

Avslutningsvis beklagar lagutskottet att asymmetrin inte har åtgärdats tidigare för att frågan inte hade behövts bli behandlad i social- och hälsovårdsreformen, eftersom problemet har varit känt och utskottet redan under förra valperioden framförde samma synpunkter som nu (LaUU 12/2018 rd).

Tidigare avtal om köpta tjänster. Under utskottsbehandlingen uppkom frågan om det straffrättsliga tjänsteansvar som avses i 20 § också gäller uppgifter som utförs på grundval av avtal om köpta tjänster som ingåtts innan reformen trädde i kraft. Här konstaterar lagutskottet att det i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (lagförslag 6) föreskrivs bland annat om ikraftträdande av lagen om ordnande av social- och hälsovård (lagförslag 2). Av 1 § i den lagen framgår det att 14 § 2–9 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård som gäller krav på privata tjänsteproducenter och 15–17 § som gäller avtalsvillkor för tjänster som skaffas, motivering av beslut om anskaffning av tjänster och privata tjänsteproducenters anlitande av underleverantörer tillämpas bara på avtal som välfärdsområdena själva har ingått, men inte på avtal som överförs till dem från kommuner och samkommuner, om inte avtalsparterna kommer överens om något annat. Till övriga delar tillämpas bestämmelserna i 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård också på avtal som överförs från kommuner och samkommuner till välfärdsområdena. Detta innebär att också 20 § om straffrättsligt tjänsteansvar i lagförslag 2 tillämpas på uppgifter som utförs på grundval av avtal om köpta tjänster som överförs från kommuner och samkommuner.

Ökat straffrättsligt tjänstemannaskydd. Under behandlingens gång har det lagts fram förslag om att anställda inom privat sektor som berörs av omfattande straffrättsligt tjänsteansvar i större utsträckning ska jämföras med tjänstemän som föremål för brott med beaktande av de särskilda bestämmelserna om tjänsteansvar och den utvidgade personkretsen för tjänstebrott. Det har ansetts vara problematiskt att uppgifterna är förenade med ett omfattande straffrättsligt tjänsteansvar utan förhöjt straffrättsligt tjänstemannaskydd.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Lagutskottet konstaterar att 16 kap. i strafflagen innehåller bestämmelser om brott mot myndigheter. Exempelvis 16 kap. 1 § i strafflagen föreskriver om våldsamt motstånd mot tjänsteman, 2 § om motstånd mot tjänsteman och 3 § om hindrande av tjänsteman.

Enligt 20 § ska bland annat personer som utövar offentlig makt jämföras med en tjänsteman mot vilken gärningen är riktad, när 16 kap. 1–3 § tillämpas. I det här fallet kan en person som utövar offentlig makt också vara en anställd hos en privat tjänsteproducent. Läget kan följaktligen komma att bedömas som våldsamt motstånd mot tjänsteman, om det i arbetsuppgifterna för en anställd hos en privat tjänsteproducent ingår utövning av offentlig makt och personen på grund av den omständigheten exempelvis utsätts för våld. Dessutom föreskriver 6 mom. i samma paragraf att personer som avses i särskilt angivna bestämmelser om tjänsteansvar jämföras med tjänstemän, när 1–3, 9, 13 och 14 § tillämpas.

Det viktigaste rekvisitet i 16 kap. 1–3 § är att motståndet mot tjänsteman hänger samman med tjänsteutövning där det ingår att utöva offentlig makt. Syftet med bestämmelserna är att skydda kärnan i myndighetsverksamheten. Därför spelar det ingen avgörande roll för tillämpningen om motståndet riktar sig mot en tjänsteman eller någon annan som avses i paragraferna. Det vore en betydande ändring om bestämmelserna ses över så att ökat straffrättsligt tjänstemannaskydd inte bara avser tjänsteutövning där det ingår att utöva offentlig makt, utan offentliga förvaltningsuppgifter i vidare bemärkelse. Frågan är i vilket fall som helst berättigad. Lagutskottet anser därför det viktigt att man vid en samlad bedömning av 40 kap. i strafflagen också tar ställning till hur straffrättsligt tjänsteansvar förhåller sig till 16 kap. i strafflagen och det höjda straffrättsliga skyddet där.

Ändringssökande (60 §)

Paragrafen innehåller bestämmelser om ändringssökande. Enligt 1 mom. finns bestämmelser om begäran om omprövning och välfärdsområdesbesvär i fråga om beslut av välfärdsområdets myndigheter i 16 kap. i lagen om välfärdsområden.

Lagen har inga bestämmelser om tjänster till enskilda klienter och inte heller om beslut om sådana tjänster som fattas av välfärdsområdet. Bestämmelser om sådana tjänster och besluten om dem inom välfärdsområdet ingår också i fortsättningen i de materiella social- och hälsovårdslagarna. Inte heller bestämmelsen om ändringssökande i 60 § 1 mom. gäller, på det sätt som det framgår av motiveringen till propositionen, de individuella beslut om klienter som föreskrivs i social- och hälsovårdslagarna, utan i dessa fall finns bestämmelserna om ändringssökande fortfarande i de materiella lagarna (se RP, s. 741). I individuella beslut är rättsmedlet förvaltningsbesvär. I 60 § 1 mom. föreskrivs det om sökande av ändring i beslut som ett välfärdsområde fattat på grundval av lagen om ordnande av social- och hälsovård och där ändring får sökas genom välfärdsområdesbesvär.

För att förtydliga regleringen och tillämpliga rättsmedel föreslår lagutskottet att det till 1 mom. fogas en bestämmelse om att hänvisningen explicit gäller beslut som välfärdsområdets myndigheter fattat med stöd av ”denna lag” (alltså lag om ordnande av social- och hälsovård som avses i lagförslag 2).

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Följaktligen föreslår lagutskottet att 60 § 1 mom. i lagförslag 2 får följande lydelse:

60 §

Ändringssökande

Bestämmelser om begäran om omprövning och välfärdsområdesbesvär i fråga om beslut av välfärdsområdets myndigheter finns i 16 kap. i *denna lag*.

I 3 kap. finns bestämmelser om anskaffning av tjänster från privata tjänsteproducenter. Vid sakkunnigutfrågningen kom frågan upp om lagförslaget bör få en förtydligande hänvisning till behandling av tvister som gäller avtal om utläggning i förvaltningstvistemål.

Enligt uppgifter till utskottet handlar det i de flesta fall om att sköta en offentlig förvaltningsuppgift när social- och hälsovårdstjänster och arbetskraft upphandlas och arbetskraft hyrs in. Då kan upphandlingskontraktet anses vara ett förvaltningsavtal. Bestämmelser om ärenden som behandlas som förvaltningstvistemål finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt 20 § handlägger förvaltningsdomstolen som förvaltningstvistemål en tvist som 1) enligt lag ska avgöras som förvaltningstvistemål, 2) gäller offentligrättslig betalningsskyldighet, 3) gäller något annat intresse eller någon annan rättighet eller skyldighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande, eller 4) gäller ett förvaltningsavtal. Enligt uppgift kan tvister som hänför sig till upphandlingskontrakt som avses ovan i vissa situationer anses vara privaträttsliga tvister och då är tingsrätten forum. Å andra sidan kan det vid upphandlingskontrakt uppstå gränsdragningsproblem kring frågan om det handlar om ändring av ett upphandlingskontraktet, som i sin tur ska behandlas av marknadsdomstolen. Eftersom rättsmedlet och forum ska bedömas från fall till fall, anser lagutskottet med hänvisning till det som sägs ovan att det inte finns någon anledning att ta in en informativ bestämmelse i lagförslaget. Följaktligen behöver propositionen inte ändras på den här punkten.

I sakkunnigutfrågningen lyftes också sökande av ändring i upphandlingsbeslut som gäller köpta tjänster fram. På det sätt som framgår av motiveringen till propositionen (se RP, s. 741) tillämpas bestämmelserna om ändringssökande i upphandlingslagen (1397/2016) på välfärdsområdets upphandlingsbeslut. Enligt upphandlingslagen är marknadsdomstolen behörig domstol. Enligt lagförslag 46 ändras 163 § i upphandlingslagen så att ändring i ett upphandlingsbeslut som välfärdsområdet fattat inte får sökas genom välfärdsområdesbesvär. Enligt motiveringen till propositionen (RP, s. 993) är syftet med förslaget att förhindra att samma upphandlingsbeslut av ett välfärdsområde behandlas separat som välfärdsområdesbesvär vid förvaltningsdomstolen och som upphandlingsrättsliga besvär vid marknadsdomstolen. Lagutskottet anser det motiverat att utforma bestämmelserna så att samma ärende inte behandlas i två olika domstolar. I sakkunnigutfrågningen ställdes i synnerhet frågan om det föreslagna besvärsförbudet är motiverat samt om och i så fall hur domstolen ska bedöma exempelvis frågor om köpta tjänster har skaffats i enlighet med lagen om ordnande av social- och hälsovård (lagförslag 2). I sakkunnigutfrågningen ställdes också frågan om 163 § i upphandlingslagen bör ändras så att de som använder tjänster kan överklaga

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

ett avgörande som fattats vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster med rättsmedel som tillämpas inom social- och hälsovård.

Enligt uppgifter till utskottet motsvarar den föreslagna regleringen om sökande av ändring i ett upphandlingsbeslut av ett välfärdsområde nuläget för sökande av ändring i upphandlingsbeslut av en kommun. Det egentliga upphandlingsförfarandet och upphandlingsbeslutet kan föregås av exempelvis den strategiska riktlinje som välfärdsområdet har dragit upp för beredning eller planering av upphandlingen, det vill säga att området har för avsikt exempelvis köpa boendeservice i en viss omfattning från en privat tjänsteproducent eller lägga ut vissa hälsostationers service på en privat tjänsteproducent. En sådan riktlinje som ska betraktas som beredning går det inte att överklaga genom välfärdsområdesbesvär. Inte heller i dag går det att anföra kommunalbesvär över en liknande riktlinje, om kommunen anser den vara beredning.

Det egentliga upphandlingsbeslut av den upphandlande enheten fattas i ett upphandlingsförfarande enligt upphandlingslagen. Ett upphandlingsbeslut avser exempelvis upphandling av vissa tjänster från en viss tjänsteproducent. Ett upphandlingsbeslut får överklagas hos marknadsdomstolen. Enligt 146 § i upphandlingslagen kan ett beslut eller något annat avgörande av en upphandlande enhet i upphandlingsförfarandet som påverkar anbudssökandens eller anbudsgivarens ställning föras till marknadsdomstolen genom besvär. Enligt 145 § i upphandlingslagen kan den som ärendet gäller, det vill säga oftast en avvisad anbudsgivare, föra ett ärende om upphandling till marknadsdomstolen genom att anföra besvär. Marknadsdomstolen beslutar bara i ärenden som gäller hur upphandlingslagen iakttagits i upphandlingsbeslutet.

Den rätt att söka ändring genom välfärdsområdesbesvär som en medlem i ett välfärdsområde föreslås ha motsvarar kommunmedlemmars tillsyn över kommunens beslut genom kommunalbesvär. Enligt uppgifter till utskottet är det motiverat att skilja mellan en eventuell rätt för alla medlemmar i ett välfärdsområde att överklaga på grundval av välfärdsområdesbesvär och rätten att söka ändring vid offentlig upphandling. Besvärsrätten vid offentlig upphandling bör fortfarande vara förbehållen de företag som deltar i upphandlingsförfarandet. Med tanke på ett samordnat system för överklagande kan det vara problematiskt om välfärdsområdesbesvär är ett möjligt rättsmedel vid vissa upphandlingsbeslut. Detta skiljer sig från överklagande i samma typ av upphandlingsbeslut i kommunerna och nuläget föreslås vara oförändrat i det här fallet. Enligt uppgift är det inte lämpligt att ändra det nuvarande rättsläget, som innebär att ändring i ett ärende som hör till marknadsdomstolens behörighet inte får sökas på grundval av kommunallagen.

Utskottet har också uppmärksamgjorts på att möjligheterna för en medlem i ett välfärdsområde att påverka områdets verksamhet också har säkerställts via andra bestämmelser. Exempelvis bestämmelserna i 5 kap. om invånarnas rätt till inflytande och om kommunikationen i lagen om välfärdsområden säkerställer att invånarna kan kontrollera verksamheten i välfärdsområdena och har rätt att delta och påverka.

Enligt uppgift innehåller lagförslaget delvis noggrannare förutsättningar och krav än upphandlingslagen vad gäller privata producenter av köpta tjänster. Till följd av de problem som kom fram under behandlingen i utskottet har ministerierna i ett bemötande föreslagit en lösning som går ut på att marknadsdomstolen vid behandlingen av besvär över upphandlingsbeslut i avgörandet av huvudmålet också kan ta ställning till hur de förutsättningar och krav som anges i 3 kap. i

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

lagen om ordnande av social- och hälsovård har iakttagits, när de avser privata tjänsteproducenter, alltså när de påverkar leverantörens situation. Enligt förslaget ska marknadsdomstolen inte ta ställning till om det över huvud taget har funnits sådana förutsättningar för anskaffning av köpta tjänster som avses i 12 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Dessutom ska marknadsdomstolen ha behörighet att påföra en påföljd enligt 154 § i upphandlingslagen, om det i upphandlingen har förfarits i strid med de förutsättningar och krav som avses i 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård och som gäller privata tjänsteproducenter. För tydlighetens skull är det också nödvändigt att i den lagen i ärenden som gäller köpta tjänster och anskaffning av arbetskraft foga en informativ hänvisning till bestämmelserna om ändringssökande i upphandlingslagen.

Med anledning av detta har ministerierna föreslagit lagutskottet att det till 60 § i lagförslag 2 fogas ett nytt 5 mom.. Ministerierna har konsulterat företrädare för högsta förvaltningsdomstolen, marknadsdomstolen och förvaltningsdomstolen. Av tidsskäl har utskottet inte hört sakkunniga på nytt som ministerierna föreslagit. Lagutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet i egenkap av betänkandeutskott ytterligare bedömer om den bestämmelse som ministerierna föreslår är motiverad och om det är nödvändigt att höra sakkunniga om den.

Bestämmelser om sökande av ändring i ett ärende som gäller upphandling enligt 12 och 13 § finns i 16 kap. i upphandlingslagen. Marknadsdomstolen kan vid behandlingen av besvär som avses i 146 § i upphandlingslagen också undersöka om de förutsättningar och krav som avses i 3 kap. i denna lag och gäller privata tjänsteproducenter är uppfyllda. Om det vid upphandlingen har förfarits i strid med dessa bestämmelser, kan marknadsdomstolen påföra en påföljd enligt 154 § i upphandlingslagen. (Nytt 5 mom.)

3. Lagen om ordnande av räddningsväsendet

Samlande av uppgifter till större helheter (5 §)

Paragrafen gäller situationer där välfärdsområdenas uppgifter inom räddningsväsendet samlas till större helheter som ordnas av ett eller flera välfärdsområden. Lagen ska lägga fast uppgiftsområdena, men närmare bestämmelser om sammanförande av dem ska utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt 3 mom. har andra välfärdsområden inte beslutanderätt i fråga om de tjänster som avses i 1 mom. De får inte heller ordna, producera eller skaffa tjänsterna någon annanstans. Varje välfärdsområde svarar självt för finansieringen av sina uppgifter. De är således skyldiga att ersätta kostnaderna för en samlad uppgift och för de tjänster och andra åtgärder som hör ihop med den.

I 9 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (lagförslag 2) finns likadana bestämmelser om att samla uppgifter till större helheter.

Twister i dessa fall är vanligen förvaltningstvister, erfar utskottet. Det är dock inte uteslutet att det i vissa fall kan vara något annat än ett förvaltningstvistemål.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

I 22 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreskrivs det om behörig förvaltningsdomstol i förvaltningstvistemål. Enligt paragrafen kan ett förvaltningstvistemål behandlas av den regionala förvaltningsdomstol inom vars domkrets den som framställt yrkandet har sin hemort. Ett annat alternativ är att tvistemålet behandlas av den regionala förvaltningsdomstol som bestäms utifrån det välfärdsområde som är föremål för ansökan om förvaltningstvistemål. I ett läge när behörigheten inom uppgiftsområdet har koncentrerats till ett enda välfärdsområde, kan eventuella ansökningar om förvaltningstvistemål initieras vid olika förvaltningsdomstolar. I sakkunnigutfrågningen kom frågan upp om det i lagstiftningen bör tas in särskilda bestämmelser om ett samordnat forum för dessa situationer.

Med hänvisning till närmare information i frågan konstaterar lagutskottet att eventuella ansökningar om förvaltningstvistemål i vissa fall kan anhängiggöras i olika förvaltningsdomstolar, när den behöriga förvaltningsdomstolen fastställs enligt 22 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Men utskottet anser att det inte behövs någon regleringen av fora för handläggning av förvaltningstvistemål i det här fallet. Frågan kan i de här fallen, som innebär att ett förvaltningstvistemål som gäller samma avtal initieras i olika förvaltningsdomstolar, avgöras med stöd av 11 § i lagen om rättegång i förvaltningsärende, som gäller gemensam handläggning i en regional förvaltningsdomstol av ärenden med sakligt samband. Därmed kan eventuella parallella processer i mål med sakligt samband undvikas, om flera parter som är parter i ett förvaltningsavtal framställer ett yrkande och någondera forumgrunden finns inom olika förvaltningsdomstolars geografiska verksamhetsområde.

Förvaltningstvistemålen karaktär hindrar enligt uppgift inte att 11 § i lagen om rättegång i förvaltningsärende också tillämpas på förvaltningstvistemål. När 11 § tillämpas i sådana situationer i stället för att det i lagen om ordnande av räddningsväsendet föreskrivs om behörig förvaltningsdomstol i förvaltningstvister, behöver det i speciallagen inte föreskrivas om extra undantag från den allmänna lagen.

Paragrafen förpliktar inte direkt förvaltningsdomstolarna att överföra mål med ett sakligt samband till en viss förvaltningsdomstol för handläggning. Men den tillåter överföring i sådana situationer. Följaktligen ger lagen om rättegång i förvaltningsärenden enligt utskottets uppfattning förvaltningsdomstolarna ett tillräckligt urval av metoder för att förebygga att förvaltningstvister som gäller samma mål handläggs i olika förvaltningsdomstolar.

Eftersom 9 § i lagförslag 2 innehåller likadana bestämmelser om att samla tjänster till större helheter, gäller utskottets förslag också situationer som avses där.

Riksomfattande mål för ordnandet av räddningsväsendet (8 §)

Enligt 8 § fastställer statsrådet på det sätt som avses i paragrafen de riksomfattande strategiska målen för ordnande räddningsväsendet. Vid sakkunnigutfrågningen påpekades det att det i motiveringen till propositionen inte explicit tas ställning till om det i beslutsfattande enligt 8 § är fråga om ett förvaltningsbeslut som kan överklagas enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden, det vill säga om beslutet har rättsverkningar som direkt påverkar någons rätt, fördel eller skyldighet.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Enligt uppgifter från inrikesministeriet har de riksomfattande strategiska mål som statsrådet fastställer inga sådana rättsverkningar som direkt påverkar någons rätt, fördel eller skyldighet. Strategin är således inte en juridiskt bindande eller överklagbar handling.

5. Lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland

Begäran om omprövning och ändringssökande (26 §)

Paragrafen innehåller bestämmelser om ändringssökande. Ändring i beslut som Nylands välfärdsområden och Helsingfors stad samt HUS-sammanslutningen fattar med stöd av den här lagen får sökas på det sätt som föreskrivs i 16 kap. i lagen om välfärdsområden.

Sakkunniga påpekade att ett beslut om ett avtal om ordnande av social- och hälsovård som statsrådet fattar med stöd av 12 § är ett överklagbart beslut och att lagen om rättegång i förvaltningsärenden därmed ska tillämpas. Vidare ansåg de att det bör fogas en informativ hänvisning till paragrafen.

Lagförslaget innefattar inte heller situationer när besvär anförs över en eller flera parter beslut att godkänna ett HUS-avtal. Ändringssökande hindrar att avtalet tillämpas, och avtalet träder inte i kraft förrän besvären har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. Lagförslaget tar vidare inte ställning till om hur eventuella meningsskiljaktigheter kring tolkningen av avtalet mellan parterna ska lösas. Med beaktande av bestämmelserna i 9 § 1 mom. är avtalet till sin juridiska karaktär offentligrättsligt, och därmed behandlas rättstvister enligt reglerna för förvaltningstvister.

Följaktligen föreslår lagutskottet att det till 26 § fogas en hänvisning i anslutning till statsrådets beslut (12 §) till lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Dessutom föreslår utskottet att det till paragrafen fogas bestämmelser om att ett beslut som gäller ett HUS-avtal kan verkställas oberoende av ändringssökande, om inte besvären blir onödiga eller besvärsmyndigheten förbjuder det. En sådan verkställighetsbestämmelse finns i och för sig redan i lagen om välfärdsområden, men frågan bör preciseras i det här fallet. Vidare föreslår utskottet att paragrafen får en bestämmelse om att tvister som gäller ett HUS-avtal ska avgöras som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolen, eftersom det är fråga om ett tvistemål om ett offentligrättsligt avtal.

Följaktligen föreslår lagutskottet att 26 § i lagförslag 5 får nya 2—4 mom. Lagutskottet föreslår att 26 mom. får följande lydelse:

26 §

Begäran om omprövning och ändringssökande

Ändring i beslut som Nylands välfärdsområden och Helsingfors stad samt HUS-sammanslutningen har fattat med stöd av denna lag får sökas på det sätt som föreskrivs i 16 kap. i lagen om välfärdsområden.

Parternas beslut om det organiseringsavtal för HUS som avses i 9 § kan verkställas och tillämpas innan det har vunnit laga kraft. Beslut får dock inte börja verkställas, om begäran

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

om omprövning eller anförande av besvär skulle bli meningslöst till följd av verkställigheten eller om det organ som behandlar begäran om omprövning eller besvärsmyndigheten förbjuder verkställighet. (Nytt 2 mom.)

Meningsskiljaktigheter mellan parterna om organiseringsavtalet för HUS ska behandlas som förvaltningsstvistemål i förvaltningsdomstolen. Bestämmelser om förfarandet vid förvaltningsstvistemål finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). (Nytt 3 mom.)

Ändring i ett beslut om organiseringsavtalet för HUS som statsrådet fattat med stöd av 12 § i denna lag får sökas på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegångar i förvaltningsärenden. Statsrådets beslut får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställighet. (Nytt 4 mom.)

6. Lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen

Besvärsförbud (8, 9 och 45 §)

I 8 § finns bestämmelser om temporära beredningsorgan för välfärdsområdena. I 4 mom. ingår ett besvärsförbud. Ett beslut som gäller tillsättande av ett beredningsorgan och som fattats av den kommunala myndighet som parterna kommit överens om eller av statsrådet får inte överklagas genom besvär. Bestämmelser om en temporär HUS-beredningsgrupp ingår i 9 §. I 5 mom. ingår ett besvärsförbud. Beslutet om tillsättande av en temporär HUS-beredningsgrupp får inte överklagas genom besvär. Också i 45 § 4 mom. om godkännande av grundavtalet för HUS-sammanslutningen ingår ett besvärsförbud, som säger att ändring inte får sökas genom besvär i ett beslut som statsrådet fattat med stöd av 2 mom.

Lagutskottet påpekar att motiven till propositionen mycket kort eller inte alls går in på frågan om besvärsförbuden behövs och hur de påverkar rättssäkerheten. Samtidigt understryker utskottet att besvärsförbud måste motiveras i tillräcklig omfattning i förarbetena (se även GrUU 10/2012 rd, s. 7).

Det temporära beredningsorganets uppgifter och behörighet (10 §)

Paragrafen innehåller bestämmelser om det temporära beredningsorganets uppgifter och behörighet. Enligt 3 mom. föreskrivs det i 65 § om det temporära organets rätt att upphandla tjänster under en övergångsperiod. Längre fram föreslår lagutskottet att 65 § stryks av de skäl som anges i motiveringen. Därför måste hänvisningen till 65 § i 10 § 3 mom. strykas av konsekvensskäl, om lagutskottets förslag om att stryka 65 § godkänns.

Därför föreslår lagutskottet att 10 § 3 mom. i lagförslag 6 stryks.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Skyldighet att betala avtalsvite och skadestånd (30 §)

Den föreslagna 30 § hänför sig till de situationer som avses i 29 § och gäller ogiltighet eller uppsägning av vissa avtal som överförs från kommuner eller samkommuner. I den föreslagna 30 § beskrivs det bland annat om privata tjänsteproducenters rätt till skadestånd i sådana situationer.

Lagutskottet påpekar samtidigt att retroaktiv ogiltigförklaring enligt 29 § av ett avtal är en exceptionell bestämmelse.

Om ett avtal eller avtalsvillkor blir ogiltigt eller sägs upp med stöd av 29 §, har en privat tjänsteproducent enligt 30 § 2 mom. rätt att få ersättning från välfärdsområdet för direkt skada förorsakad av investeringar som varit betydande och nödvändiga för att fullfölja avtalet. Ersättning ges ut på det villkoret att investeringarna blir helt eller delvis onödiga för tjänsteproducenten om avtalet blir ogiltigt eller sägs upp och att tjänsteproducenten inte har kunnat gardera sig för det.

I sakkunnigutfrågningen aktualiserades frågan om vad direkta kostnader eller skador innefattar. En fråga som kommit upp är hur man ska bedöma exempelvis de påföljder som privata tjänsteproducenter åläggs, om de har ingått andra avtal med anknytning till ett ogiltigförklarat avtal som de måste ta avtalsrättsligt ansvar för. Tjänsteproducenten kan förslagsvis ha hyrt utomstående lokaler för verksamhet i anslutning till ett ogiltigförklarat avtal via ett hyresavtal med lika lång giltighetstid som ett ogiltigförklarat visstidsavtal.

Lagutskottet konstaterar att direkta skador eller kostnader i princip också omfattar vissa skadestånd till tredje part för att ett avtal upphävs i förtid. Företagens koncernmässiga verksamhet kan vara förknippad med kostnader som inte betalas till företaget självt på grundval av ersättningsbestämmelsen. Också eventuella ersättningar till tredje part för direkta skador till följd av att hyresavtal upphävs i förtid kan betraktas som ersättningsgilla direkta kostnader. Avtalen om köpta tjänster är tidsbegränsade och detta måste beaktas också vid ersättningar i situationer när en producent av köpta tjänster har köpt en fastighet. Ersättningsskyldigheten gäller således inte hela anskaffningspriset för fastigheten utan den andel som kan anses gälla tiden för ett avtal om köpta tjänster.

Med stöd av den föreslagna bestämmelsen är välfärdsområdet skyldigt att ersätta den som producerar köpta tjänster för de direkta kostnaderna till följd av att ett avtal ogiltigförklaras eller sägs upp och investeringar därför blir onödiga. Enligt uppgifter från social- och hälsovårdsministeriet försökte ministeriet under beredningen utreda kostnaderna både under remissen och i övrigt. Men det gick inte att få närmare information under remissen.

Vidare konstaterar utskottet att exempelvis investeringar i informationssystem, utrustning och annan lös egendom samt i lokaler sannolikt kan anses vara betydande och nödvändiga investeringar för att ett avtal ska kunna fullföljas i enlighet med 30 § 2 mom. i införandelagen. Företagare har således i princip rätt att få ersättning om ett avtal hävs. Men investeringen måste bli onödig för företagaren till följd av att ett avtal sägs upp eller ogiltigförklaras, det vill säga företagaren får inte ha någon nytta av investeringen i sin övriga verksamhet. Ersättningen gäller dessutom bara direkta skador och kostnader till följd av att ett avtal upphävs i förtid. Enligt motiven till propositionen (RP, s. 836–837) kan det vara fråga om överlåtelseskatter som hänför sig till anskaff-

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

ning av en fastighet, fastighetsmäklarens arvoden och värderingsinstrument, om avsikten är att kostnaden för förvärv av en fastighet ska täckas under avtalsperioden. Om avsikten inte varit att över huvud taget täcka anskaffningskostnaderna för fastigheten under avtalets giltighetstid, anses tjänsteproducentens företagarrisk inte vara ersättningsgill kostnad. Utebliven vinst på grund av att ett avtal sägs upp i förtid eller ogiltigförklaras, försämrade omsättning eller eventuella negativa följder för företagaren när ett avtal med en tredje part hävs, ska inte vara ersättningsgilla som indirekta skador, med undantag för direkta skador som åsamkas tredje part. Enligt den allmänna skadeståndsrättsliga principen är en företagare också skyldig att försöka minimera skadan, alltså realisera till exempel ett vårdhem som inte längre behövs, utrustning eller inventarier till ett så bra pris som möjligt.

Lagutskottet konstaterar att den föreslagna bestämmelsen utgår från tanken om att ersätta en så kallad negativ avtalsförmån. Utöver den utgångspunkten gäller det också att ta hänsyn till de övriga förutsättningarna i ersättningsbestämmelsen, bland annat om en producent av köpta tjänster på grund av vårdreformen har kunnat eller borde ha varit förberedd på eventuella avtalsändringar på det sätt som lagutskottet föreslår nedan.

Enligt lydelsen i 2 mom. är en förutsättning för att få ersättning att tjänsteproducenten inte har kunnat förbereda sig på att investeringarna blir onödiga på det sätt som närmare avses i bestämmelsen. Parterna har enligt information till utskottet blivit skyldiga att beakta detta också när de gör eventuella investeringar, eftersom de varit medvetna om vårdreformen. Utskottet föreslår därför att 2 mom. ändras så att formuleringen ”inte har kunnat förbereda sig” ersätts med formuleringen ”inte har behövt förbereda sig”. Formuleringen beskriver enligt utskottets uppfattning bättre syftet med bestämmelsen.

I sakkunnigutfrågningen kom det också fram att hänvisningen till betalning av skadestånd tyder på att ärenden som gäller skadestånd ska behandlas i allmänna domstolar.

Enligt information till utskottet är det i de situationer som avses i bestämmelsen inte fråga om skadestånd enligt skadeståndslagen, utan om en särskild ersättning enligt den föreslagna lagen. Hänvisningen till skadestånd ger således en felaktig bild av var eventuella tvistemål ska handläggas. Lagutskottet föreslår att 2 och 3 mom. samt paragrafrubriken ändras på det sätt som sägs nedan, det vill säga att ordet ersättning används i stället för ordet skadestånd. Längre fram föreslår lagutskottet också en ändring i 67 §, nämligen att tvistemål som gäller ersättning och återkrav av ersättning ska behandlas som förvaltningstvistemål i marknadsdomstolen.

Följaktligen föreslår lagutskottet att 30 § 2 och 3 mom. i lagförslag 6 får följande lydelse:

30 §

Skyldighet att betala avtalsbot och *ersättning*

Om ett avtal eller avtalsvillkor blir ogiltigt eller sägs upp med stöd av 29 § har den privata tjänsteproducenten rätt att få ersättning av välfärdsområdet för *direkta kostnader förorsaka-*

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

kade av investeringar som varit betydande och nödvändiga för att fullfölja avtalet. Ersättning fås på villkor att investeringarna blir helt eller delvis onödiga för tjänsteproducenten på grund av att avtalet blir ogiltigt eller sägs upp, och att tjänsteproducenten inte har *behövt* förbereda sig för detta.

Privata tjänsteproducenter ska ansöka om ersättning senast den 31 mars 2026. En tjänsteproducents rätt till ersättning bestäms enligt situationen den 1 januari 2026 och ersättningen förfaller till betalning den 31 maj 2026. Om de uppgifter som ligger till grund för ersättningen ändras under det ursprungliga avtalets giltighetstid, har välfärdsområdet rätt att återkräva ersättningen av serviceproducenten till den del ersättningen har varit obefogad. En privat tjänsteproducent ska meddela omedelbart om den får ersättning för *kostnader* som ersätts med stöd av 2 mom.

Upphandling av tjänster under en övergångsperiod (65 §)

Paragrafen föreskriver om ett undantag från skyldigheten att konkurrensutsätta upphandlingar. Det avser tiden när välfärdsområdena bildas och gäller bara en viss tid och vissa upphandlingar.

Det materiella innehållet i bestämmelsen hör inte till lagutskottets ansvarsområde. I sakkunnigutfrågningen kom det dock fram att det råder en viss oklarhet kring rättssäkerheten. Sakkunniga lyfte fram att 67 § 1 mom. om ändringssökande enligt 16 kap. i lagförslag 1, alltså genom välfärdsområdesbesvär, ska tillämpas på 65 § 3 mom. Sakkunniga har påpekat att det föreslagna tillvägagångssättet, i förhållande till det faktum att det i temporära arrangemang mycket ofta är fråga om överklagbara beslut om offentlig upphandling som kan överklagas hos marknadsdomstolen, inte verkar vara konsekvent eller motiverat.

I sitt bemötande till utskottet konstaterar finansministeriet att man redan länge i avtalsvillkoren har kunnat förbereda sig på vårdreformen och överföringen av organiseringsansvaret. Upphandlingslagen erbjuder många möjligheter att genomföra ett anbudsförfarande snabbt och flexibelt, till exempel elektroniskt. Därutöver innehåller upphandlingslagen en mängd undantag för när en upphandling över huvud taget inte behöver konkurrensutsättas. Det kan vara exempelvis kriterier för direktupphandling enligt 40 §, direktupphandling av social- och hälsovård i särskilda situationer enligt 110 § och tillåtna ändringar i avtal och kompletterande upphandlingar enligt 136 § i upphandlingslagen. Enligt uppgifter från finansministeriet kan användningsområdet för 65 § i lagförslag 6 bli ganska litet och ge upphov till rättsliga oklarheter. I bemötandet föreslår ministeriet därför att dels 65 §, dels 10 § 3 mom., där det hänvisas till 65 § stryks. Ett annat alternativ enligt ministeriet är att 2 mom. preciseras med en tidsgräns för tillämpningstiden för undantaget och att 3 mom. kompletteras i förhållande till upphandlingslagen så att upphandlingen ska överensstämma med tröskelvärdena i upphandlingslagen.

Följaktligen föreslår lagutskottet att 65 § i lagförslag 6 stryks. I och med ändringen uppstår det inga oklarheter om rättsvägen. Lagutskottet föreslår dock att social- och hälsovårdsutskottet ytterligare bedömer om ändringen har några sådana konsekvenser att det inte är motiverat att slopa paragrafen.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Ändringssökande (67 §)

Paragrafen innehåller bestämmelser om ändringssökande. Enligt 2 mom. ska meningsskiljaktigheter som gäller avtal som är ogiltiga eller sagts upp på grundval av 29 § eller som beror på andra avtal som ingås på grundval av denna lag behandlas som förvaltningsvistemål vid förvaltningsdomstol. Enligt motiveringen till propositionen (RP, s. 857) föreskriver 2 mom. att avtal som ingås med stöd av den föreslagna lagen och tvistemål baserade på ogiltighets- eller uppsägningsbestämmelserna i 29 och 30 § behandlas som förvaltningsvistemål.

I sakkunnigutfrågningen kom det fram att behandlingen av tvister som gäller avtal som är ogiltiga eller som ska sägas upp på grundval av 29 § i lagförslaget som förvaltningsvistemål i förvaltningsdomstol kan leda till att samma ärende behandlas både vid förvaltningsdomstolen och vid marknadsdomstolen på grundval av bestämmelserna i upphandlingslagen. Enligt uppgifter till utskottet kan det i tvistemål som gäller ogiltighet eller uppsägning vara fråga om både tolkning av de bestämmelser om organiseringsansvar och begränsningar av köpta tjänster som föreslås i 8 och 12 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (lagförslag 2) och ändring av ett avtal enligt upphandlingslagen.

Sakkunniga lyfte fram att det för tydlighetens skull är motiverat att bestämmelsen till vissa delar avviker från den allmänna domstolslinjen. Om det faktum att ett avtal om köpta tjänster är ogiltigt eller rätten att säga upp avtalet enligt 29 § också leder till att hyresavtal eller koncessioner som har samband med avtalet är ogiltiga eller till att också de får sägas upp, är läget utan den föreslagna bestämmelsen otillfredsställande eller åtminstone oklart med avseende på parternas rättssäkerhetsbehov. Tvister som gäller hyresavtal eller koncessioner ska i princip behandlas i allmän domstol. Ett sådant avtal kan inte anses vara offentlighetsrättsligt enbart på den grunden att en byggnad eller annan egendom som är föremål för hyresrätt eller koncession gagnar skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt uppgift är det inte ändamålsenligt om behandlingen av tvister med anledning av sådana avtal sprids ut så att en tvist om ogiltighet eller uppsägning av ett avtal om köpta tjänster ska behandlas i förvaltningsdomstolen och en tvist om ogiltighet eller uppsägning av ett hyresavtal eller en koncession ska behandlas i tingsrätten. Det är således motiverat att i dessa situationer avvika från uppgiftsfördelningen mellan domstolslinjerna, enligt uppgift till utskottet.

Enligt information från social- och hälsovårdsministeriet är det uttryckligen fråga om en tolkning av lagen om ordnande av social- och hälsovård att ett avtal eller en koncession upphävs eller sägs upp helt och hållet, och bara den som producerar köpta tjänster är i behov av rättssäkerhet. Om avtalet ändras kan det också uppkomma ett behov av rättssäkerhet för anbudsgivare som deltagit i anbudsförfarandet samt för andra potentiella anbudsgivare. I lagberedningen ansågs det att det också i detta sammanhang kan uppkomma ett behov av att få det prövat i domstol, om det på grundval av lagen om ordnande av social- och hälsovård har varit nödvändigt att ändra avtalet eller koncessionen. För att tvister av samma typ inte ska behandlas vid olika domstolar var förslaget tidigare att sådana tvister alltid ska behandlas i förvaltningsdomstolarna. Lagberedningen ansåg då att förvaltningsdomstolarna har bättre sakkunskap i frågor om bland annat utövning av offentlig makt och organiseringsansvar än marknadsdomstolen.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Enligt uppgifter från social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet konsulterade ministerierna under utskottsbehandlingen företrädare för högsta förvaltningsdomstolen, marknadsdomstolen och Helsingfors förvaltningsdomstol för att lösa problemen i propositionen. Målet var att finna en lösning som innebär att tvistemål inte fördelas mellan olika domstolar, att rättssäkerheten tryggas och att fullgod sakkunskap i behandlingen av tvistemål säkerställs. Utifrån det föreslog social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet att bara bestämmelserna om ändringssökande i upphandlingslagen ska tillämpas i de fall när en tvist gäller ändring av ett avtal eller en koncession. I det sammanhanget går det dock inte att undersöka om en ändring av avtal eller koncessioner uppfyller villkoren i införelselagen. I de fall när ett avtal eller en koncession upphävs eller sägs upp i sin helhet, behandlas eventuella tvistemål som förvaltningstvistemål i marknadsdomstolen. Den lösning som ministerierna föreslår kräver också de ändringar i lagen om marknadsdomstolen som behandlas nedan (nytt lagförslag 51). I ministeriernas ändringsförslag ingår också ändringen nedan av lagen om domstolsavgifter (nytt lagförslag 52).

Med tanke på tydlig lagstiftning är det motiverat att förtydliga lydelsen i 67 § 2 mom. också så att det exakt framgår att bestämmelsen också gäller tvister enligt 30 §. Det är angeläget i synnerhet som tvister i skadeståndsärenden rent generellt ingår i de allmänna domstolarnas behörighet. Formuleringen måste dock beakta att lagutskottet ovan föreslår att begreppet ersättning i stället för skadestånd används i 30 § eftersom det inte handlar om en fordran enligt skadeståndslagen utan om en särskild ersättning enligt den föreslagna lagen. I den reviderade formulering av 67 § som ministerierna föreslagit innehåller 2 mom. en hänvisning till tvister som gäller 30 §.

I 67 § 2 mom. bör det enligt information till utskottet föreskrivas att ändring i marknadsdomstolens beslut i ett förvaltningstvistemål får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Om förvaltningstvistemål behandlas i förvaltningsdomstolen, krävs det också då besvärstillstånd för att ändring ska kunna sökas.

I 67 § 3 mom. föreskrivs det att ändring i ett beslut av Statskontoret får sökas på det sätt som föreskrivs i 147 § i lagen om välfärdsområden. Enligt 4 mom. får ändring sökas i ett beslut av statsrådet på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Ministerierna har föreslagit att den tekniska språkdräkten i 3 och 4 mom. korrigeras på det sätt som sägs i förslaget till ändring av paragrafen samt att hänvisningen i 3 mom. till 147 § i lagen om välfärdsområden ändras till 149 §.

Ministeriernas reviderade version av 67 § i lagförslag 6 ingår i sin helhet nedan. Av tidsskäl har utskottet inte hört sakkunniga på nytt som ministerierna föreslagit. Lagutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet i egenskap av betänkandeutskott ytterligare bedömer om ministeriernas förslag är motiverat och om det är nödvändigt att höra sakkunniga om det.

67 §

Ändringssökande

Ändring i beslut av ett välfärdsområde, i beslut av ett temporärt beredningsorgan som avses i 8 § och i beslut av den temporära HUS-beredningsgrupp som avses i 9 § får sökas på

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

det sätt som föreskrivs om begäran om omprövning och välfärdsområdesbesvär i 16 kap. i lagen om välfärdsområden. Omprövning av ett beslut av ett temporärt beredningsorgan enligt vad som avses i 137 § i lagen om välfärdsområden ska begäras hos beredningsorganet i fråga och efter att dess mandatperiod löpt ut hos välfärdsområdesstyrelsen.

Meningsskiljaktigheter som gäller *avtalsvitesvillkor, ersättning och återkrav av ersättning som avses i 30 § i avtal som i sin helhet är ogiltiga eller sagts upp med stöd av 29 § i denna lag eller meningsskiljaktigheter som beror på andra avtal som ingås med stöd av denna lag* ska behandlas som förvaltningsstvistemål vid marknadsdomstolen. *Vid förvaltningsstvistemål tillämpas det som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) om förfarandet i förvaltningsdomstol vid förvaltningsstvistemål på förfarandet i marknadsdomstolen. I övrigt tillämpas i målet vad som i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013) föreskrivs om upphandlingsärenden. Ändring i marknadsdomstolens beslut i ett förvaltningsstvistemål får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.*

Bestämmelser om sökande av ändring i beslut om avtal som ändrats med stöd av 29 § finns i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016). (Nytt 3 mom.)

På sökande av ändring i ett beslut av Statskontoret tillämpas vad som föreskrivs i 149 § i lagen om välfärdsområden.

Bestämmelser om ändringssökande i ett beslut av statsrådet finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). (Utesl.)

7. Lagen om välfärdsområdenas finansiering

Lagförslaget föreskriver om statliga medel som beviljas välfärdsområdena. De föreslagna bestämmelserna har inga direkta konsekvenser för individerna.

Bestämmelser om ändringssökande (30 och 31 §)

I 6 kap. föreskrivs det om sökande av ändring. Bestämmelserna i kap. 30 och 31 § motsvarar innehållsligt i huvudsak 64 och 65 § i den gällande lagen om statsandel för kommunal basservice, som föreslås bli ändrade i lagförslag 8. Lagutskottet behandlar lagförslaget närmare nedan.

Enligt uppgifter till lagutskottet bestäms den statliga finansieringen till välfärdsområdena på de kalkylmässiga grunder som anges i lagen, och beslutsfattandet är inte förenat med någon egentlig prövningsrätt beträffande innehållet. Också besluten om betalning av utebliven förmån enligt 27 och 28 § och återbetalning av en grundlös förmån är av samma typ, utom att finansieringen inte behöver betalas ut eller påföras för återbäring, om den är av liten betydelse eller om utgifterna för utbetalningen är oproportionerliga i förhållande till ärendets ekonomiska betydelse eller om återbetalning eller uppbörd av ränta ska anses oskäligt. Ett undantag är beslut om beviljande av tilläggsfinansiering, när de kan äventyra möjligheterna att ordna tillräckliga social- och hälsojäns-ter eller tjänster inom räddningsväsendet.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Lagutskottet föreslår för social- och hälsovårdsutskottet följande tekniska preciseringar och förtydliganden som kommit fram i utskottsbehandlingen. Utskottet har inte bedömt innehållet i bestämmelserna.

I 30 § föreskrivs det om omprövningsförfarande. Lagutskottet föreslår att paragrafens rubrik ändras till ”Begäran om omprövning”. Bestämmelsen behöver dessutom ses över vad gäller beslutet, eftersom beslutet om beviljande av tilläggsfinansiering fattas av statsrådet, och inte av finansministeriet. Dessutom behöver formuleringen preciseras så att begäran om omprövning ska ställas till den myndighet som fattat beslutet. En teknisk ändring som lagutskottet föreslår är en hänvisning till förvaltningslagen, som innehåller närmare bestämmelser om begäran om omprövning. Vidare föreslår utskottet att uttrycket ”en skriftlig begäran om omprövning av beslutet” ersätts med ”begäran om omprövning” och att meningen om en anvisning om hur man begär omprövning stryks eftersom den är som onödig.

I 31 § föreslår lagutskottet att den första meningen i 1 mom. om att ett beslut som meddelats med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär stryks eftersom den är onödig. I 2 mom. föreskrivs det att andra än i 1 mom. avsedda beslut som meddelats med stöd av den föreslagna lagen inte får överklagas genom besvär. Det är ett ospecificerat besvärsförbud som gäller alla andra beslut som fattats med stöd av den lagen. Av motiveringen till momentet framgår att beslut som gäller rättelse av räknefel, betalning av utebliven förmån och återbetalning av grundlös förmån inte omfattas av rätten att överklaga (se RP, s. 889–890). Följaktligen är det ändamålsenligt att momentet preciseras med att besvärsförbudet gäller beslut om betalning av en utebliven förmån och om återbetalning av en grundlös förmån för att regleringen ska motsvara ett korrekt sätt att föreskriva om besvärsförbud.

Med de tekniska och förtydligande ändringar som lagutskottet föreslår får 30 och 31 § i lagförslag 7 följande lydelse:

30 §

Omprövning

Om ett välfärdsområde är missnöjt med ett beslut (*utesl.*) som gäller beviljande av statlig finansiering eller beviljande av tilläggsfinansiering till välfärdsområdet, har välfärdsområdet rätt att inom tre månader från delfäendet av beslutet framställa en skriftlig begäran om omprövning av beslutet hos den *myndighet* som fattat beslutet. *Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen (434/2003).* (*Utesl.*).

31 §

Överklagande

(*Utesl.*) Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Beslut som gäller betalning av utebliven förmån enligt 27 § och återbetalning av grundlös förmån enligt 28 § får inte överklagas genom besvär.

8. Lagen om statsandel för kommunal basservice

Bestämmelser om ändringssökande (51 och 52 §)

Lagförslaget gäller beviljande av statliga medel till kommuner. I 9 kap. föreskrivs det om sökande av ändring. De föreslagna 51 och 52 § motsvarar till sitt innehåll 64 och 65 § i den gällande lagen.

Utskottet föreslår att motsvarande tekniska och förtydligande ändringar görs i 51 och 52 § som i 6 kap. 30 och 31 § i lagförslag 7 på de grunder som anförts tidigare. Utskottet har inte bedömt innehållet i bestämmelserna.

Utöver dessa preciseringar bör den föreslagna 51 § ändras så att en höjning av statsandelen enligt prövning nämns separat, eftersom det är ett beslut som fattas separat från beviljandet av den egentliga statsandelen, i motsats till vad det står i propositionsmotiven (se RP, s. 921).

I den föreslagna lagen ingår liksom i den gällande lagen en bestämmelse om vite (56 §). Där står att om en kommun, en samkommun eller en utbildningsanordnare vid ordnandet av statsandelsåligganden har underlåtit att uppfylla en förpliktelse om vilken det föreskrivs i lag eller föreskrivs eller bestäms med stöd av lag, kan regionförvaltningsverket, efter att ha hört det behöriga ministeriet, ålägga kommunen eller hemkommunsersättningstagaren att vid vite uppfylla förpliktelsen. I den föreslagna 52 § om överklagande bör det således för tydlighetens skull hänvisas till viteslagens bestämmelser om ändringssökande i fråga om vitesförfarandet. Lagutskottet föreslår att en hänvisningsbestämmelse om saken fogas till paragrafen som ett nytt 2 mom.

På grund av det nya 3 mom. som utskottet föreslår blir 2 mom. i propositionen i stället 3 mom. Den bestämmelsen innehåller ett ospecificerat besvärsförbud. Motsvarande bestämmelse finns i den gällande lagen, men det är motiverat att precisera det föreslagna momentet på samma sätt som 31 § 2 mom. i lagförslag 7. Avsikten är att ordalydelsen ska motsvara ett korrekt sätt att föreskriva om besvärsförbud.

Med de tekniska och förtydligande ändringar som lagutskottet föreslår får 51 och 52 § i lagförslag 8 följande lydelse:

51 §

Omprövning

Om en kommun är missnöjd med ett beslut (*utesl.*) som gäller beviljande av statsandel, *höjning av statsandelen enligt prövning*, ersättning för förlorade skatteinkomster som föranleds av ändringar i beskattningsgrunderna eller beloppet av hemkommunsersättningens grunddel, har kommunen rätt att inom tre månader från delfäendet av beslutet *begära om-*

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

prövning hos den myndighet som fattat beslutet. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen (434/2003). (Utesl.).

52 §

Överklagande

(Utesl.) Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

På sökande av ändring i beslut som gäller föreläggande och utdömande av vite tillämpas dock viteslagen (1113/1990). (Nytt 2 mom.)

Beslut som gäller betalning av utebliven förmån enligt 48 § och återbetalning av grundlös förmån enligt 49 § får inte överklagas genom besvär.

19. Lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal

Det föreslås att bestämmelser om förbud mot att söka ändring i beslut som en kommun, samkommun eller en myndighet inom ett välfärdsområde fattat med stöd av 3 § 2 mom. i lagförslag 19 ska finnas i 12 § i lagen om anordnande av intressebevakning för arbetsgivare i kommuner och välfärdsområden (lagförslag 20) på motsvarande sätt som i den gällande lagen om kommunala arbetsmarknadsverket (254/1993). Lagutskottet har inte bedömt de nämnda lagförslagen (lagförslag 19 och 20) innehållsmässigt, men konstaterar som en regleringsteknisk observation att det inte kan föreskrivas om förbud mot att överklaga i någon annan lag. Lagutskottet påpekar dessutom att det i motiveringen till 12 § 3 mom. i lagförslag 20 inte har angetts vad förbudet mot att överklaga grundar sig på. Utskottet konstaterar att det ska finnas adekvat motivering för sådana förbud i förarbetena.

Utiifrån det som sägs ovan föreslår lagutskottet ändå som lagteknisk precisering att det till lagförslag 19 fogas en *ny* bestämmelse om förbud mot ändringssökande i stället för den 29 § som föreslås bli upphävd.

29 §

Ändring får inte sökas i ett sådant beslut som en myndighet i en kommun, en samkommun eller ett välfärdsområde har fattat med stöd av 3 § 2 mom. i denna lag.

20. Lagen om anordnande av intressebevakning för arbetsgivare i kommuner och välfärdsområden

Den föreslagna 12 § gäller ändringssökande. Ett medlemssamfund får hos styrelsen begära omprövning av ett beslut om en betalningsandel som enligt 11 § 1 mom. påförts medlemssamfundet. Omprövning ska begäras inom 30 dagar från delfäendet av brevet om betalningsandelen, står det i 1 mom. Ett omprövningsbeslut som gäller en betalningsandel får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. I ett beslut som med-

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

delats med anledning av besvär får också styrelsen söka ändring. Enligt 2 mom. iakttas vid sökande av ändring i övrigt kommunallagen eller lagen om välfärdsområden. Enligt 3 mom. får ändring inte sökas i andra beslut som har fattats av styrelsen för Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, av dess sektioner eller organ eller av personer som står i anställningsförhållande till Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT än sådana beslut som avses i 1 mom. i ärenden som avses i denna lag. Ändring får inte heller sökas i beslut som en myndighet i en kommun, en samkommun eller ett välfärdsområde har fattat med stöd av 3 § 2 mom. i lagen om kommunernas och välfärdsområdenas tjänstekollektivavtal.

Lagutskottet föreslår för social- och hälsovårdsutskottet följande tekniska preciseringar och förtydliganden som kommit fram i utskottsbehandlingen. Utskottet har inte bedömt innehållet i bestämmelserna.

I det föreslagna 12 § 1 mom. om ändringssökande behöver det inte föreskrivas om en besvärstid på 30 dagar hos förvaltningsdomstolen, eftersom besvärstiden på 30 dagar också föreskrivs i 143 § i den föreslagna lagen om välfärdsområden och i 138 § i kommunallagen. Båda lagarna ska iakttas enligt det föreslagna 2 mom. Styrelsens rätt att söka ändring i ett beslut som fattats med anledning av besvär är också onödig överlappande reglering, eftersom bestämmelser om den ursprungligen beslutande myndighetens rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut finns i 109 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Dessutom anser utskottet att förbudet mot ändringssökande i 12 § 3 mom. ska skrivas så att det specificerar vilka beslut som inte får överklagas. Det att förbudet konstateras gälla ”andra ärenden som avses i denna lag” specificerar inte tillräckligt exakt vilka beslut det rör sig om. Dessutom kan det i denna lag (lagförslag 20) inte föreskrivas om förbud att söka ändring i beslut som fattas med stöd av en annan lag (lagförslag 19). Utskottet har påpekat detta i samband med lagförslag 19 och samtidigt föreslagit en precisering i det lagförslaget. Utskottet påpekar dessutom att det i motiveringen till 12 § 3 mom. i lagförslag 20 inte har angetts vad förbudet mot att överklaga grundar sig på. Utskottet konstaterar att det ska finnas adekvat motivering för sådana förbud i förarbetena.

Därför föreslår utskottet utifrån inkommen utredning att social- och hälsovårdsutskottet som en lagteknisk ändring ger 12 § i lagförslag 20 följande lydelse:

12 §

Ändringssökande

Ett medlemssamfund får hos styrelsen begära omprövning av ett beslut om en betalningsandel som enligt 11 § 1 mom. påförts medlemssamfundet. Omprövning ska begäras inom 30 dagar från delfäendet av brevet om betalningsandelen. Ett omprövningsbeslut som gäller en betalningsandel får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. (*Utesl.*)

Vid sökande av ändring iakttas i övrigt vad som föreskrivs i kommunallagen eller lagen om välfärdsområden.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Ändring får inte sökas i beslut som har fattats på grundval av skötseln av de uppgifter som enligt 3 § hör till Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT. (Utesl.).

30. Lagen om ändring av 1 kap. 3 § i konkurslagen

I 1 kap. 3 § i konkurslagen föreskrivs det om vilka gäldenärer som kan försättas i konkurs och i dess 2 mom. om undantag från detta. Regeringen föreslår att förteckningen i 2 mom. kompletteras med välfärdsområden och välfärdssammanslutningar.

Av detaljmotiveringen till paragrafen (s. 964) framgår det att välfärdsområdenas konkursskydd grundar sig på deras ställning som offentliga samfund som har ur grundlagen (731/1999) härledd lagstadgad självstyrelse. Dessutom ska staten i sista hand ansvara för att genomföra finansieringsprincipen i välfärdsområdena. Enligt propositionsmotiven omfattar konkursskyddet även välfärdsområdenas affärsverk, eftersom de är en del av välfärdsområdet på samma sätt som kommunala affärsverk är en del av kommunen.

Enligt inkommen utredning utgår propositionen från att det inte behöver föreskrivas särskilt om välfärdsområdenas affärsverk, utan att de omfattas av konkursskyddet på den grunden att det föreskrivs om konkursskydd för välfärdsområdena. Det behövs således inte särskilda bestämmelser om konkursskydd för välfärdsområdenas affärsverken, eftersom de utgör en del av välfärdsområdet. Det har också ansetts vara viktigt att bevara samma exakthet i regleringen som för kommunernas del, eftersom inte heller kommunernas affärsverk nämns i 1 kap. 3 § 2 mom. i konkurslagen. Lagutskottet anser att den inhämtade utredningen är relevant och har således inget att anmärka mot det föreslagna regleringssättet.

31. Lagen om ändring av strafflagen

Avsikten med lagförslaget är att göra de tekniska ändringar i strafflagen som reformen av inrättande av välfärdsområdena och ordnande av social- och hälsovården kräver. De föreslagna ändringarna behövs således till följd av reformen. Lagutskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringar.

Åtalsrätt och hörande i samband med egenmäktigt omhändertagande av barn (25 kap. 9 §)

I 25 kap. 5 § i strafflagen föreskrivs det om egenmäktigt omhändertagande av barn. Straffbestämmelsen gäller fall när en förälder, fosterförälder eller vårdnadshavare till ett barn under 16 år eller någon som står barnet nära egenmäktigt omhändertar barnet eller egenmäktigt för en annan ovan nämnd person omhändertar barnet från den som omhänderhar barnet. Bestämmelsen tillämpas om gärningen inte ska straffas som bortförande av barn (25 kap. 5 a § i strafflagen).

I 25 kap. 9 § 2 mom. i strafflagen föreskrivs det om åtalsrätt för egenmäktigt omhändertagande av barn. Enligt momentet får åklagaren inte väcka åtal för egenmäktigt omhändertagande av barn, om detta skulle strida mot barnets fördel. Innan åtal väcks ska socialnämnden i den kommun höras där barnet är bosatt eller befinner sig eller som annars uppenbarligen har de bästa uppgifterna om barnet.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Strafflagens 25 kap. 9 § 2 mom. om åtalsrätt och hörande i samband med egenmäktigt omhändertagande av barn bör ändras, eftersom välfärdsområdena kommer att överta uppgifterna inom socialvården. Därför föreslår regeringen att den instans som ska höras och som avses i momentets andra mening ändras från den nuvarande kommunala socialnämnden till den behöriga socialvårdsmyndigheten inom välfärdsområdet. I övrigt kvarstår meningen oförändrad. Lagutskottet anser att den föreslagna ändringen är ändamålsenlig.

I propositionen föreslås dessutom att det till slutet av 2 mom. fogas en ny mening om landskapet Åland. Enligt den hörs i fråga om Åland den socialvårdsmyndighet som är behörig enligt Ålands landskapslagstiftning. Lagutskottet konstaterar att det i den så kallade Sote100-proposition (RP 56/2021 rd) som regeringen nyligen överlämnade till riksdagen föreslås att bestämmelser om olika förvaltningsområden ändras av samma orsaker som 25 kap. 9 § 2 mom. i strafflagen. I de lagförslag som ingår i den propositionen har Åland dock beaktats på följande sätt: ”Vad som i detta moment föreskrivs om välfärdsområden tillämpas när det gäller landskapet Åland på kommunerna i landskapet Åland.” Lagutskottet anser att det av konsekvensskäl är motiverat att formulera hänvisningen till Åland på samma sätt i det nu aktuella 9 § 2 mom. i strafflagen.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet formulerar om sista meningen i 25 kap. 9 § 2 mom. i lagförslag 31 så att den får följande lydelse:

Vad som i detta moment föreskrivs om välfärdsområden tillämpas när det gäller landskapet Åland på kommunerna i landskapet Åland.

Om social- och hälsovårdsutskottet i samband med behandlingen av proposition RP 56/2021 rd beslutar att föreslå ändringar i formuleringen om Åland i lagförslagen i den propositionen, är det av konsekvensskäl motiverat att ändra ordalydelsen i den sista meningen i 25 kap. 9 § 2 mom. i strafflagen så att den motsvarar den nya formuleringen.

Definitionen av tjänstemän och personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag (40 kap. 11 § 1 och 2 punkten)

Enligt förslaget ska den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförbart anställningsförhållande till landskapet Åland utgå ur definitionen av tjänsteman i 40 kap. 11 § 1 punkten i strafflagen. Utfrågade sakkunniga har understött det som föreslås i propositionen, men vissa har ansett det vara problematiskt och att den föreslagna ändringen har beretts ur ett alltför snävt perspektiv. Den bedöms därför kunna få sådana följdverkningar med tanke på tillämpningen av andra bestämmelser i strafflagen som man inte har tänkt på och beaktat när propositionen utarbetades.

Eftersom meningarna gick isär har justitieministeriet meddelat lagutskottet att det avstår från ändringsförslaget och att frågan lämpligen bör granskas närmare i ett annat sammanhang. Därför föreslår lagutskottet för social- och hälsovårdsutskottet att omnämmandet av landskapet Åland inte stryks ur 40 kap. 11 § 1 punkten i strafflagen. Därför bör 40 kap. 11 § 1 punkten i lagförslag 31 ändras på följande sätt:

11 §

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Definitioner

I denna lag avses med

1) *tjänsteman* den som står i tjänsteförhållande eller därmed jämförbart anställningsförhållande till staten, till ett välfärdsområde eller till en välfärdssammanslutning eller till en kommun eller till en samkommun eller något annat offentligt samarbetsorgan för kommuner, till riksdagen, till något av statens affärsverk, till den evangelisk-lutherska kyrkan eller den ortodoxa kyrkan eller till en församling eller ett samarbetsorgan för församlingar inom kyrkan eller till *landskapet Åland*, Finlands Bank, Folkpensionsanstalten, Arbetshälsoinstitutet, Keva, Kommunernas garanticentral eller Kommunala arbetsmarknadsverket,

Ikraftträdandebestämmelsen

Lagförslaget innehåller en ikraftträdandebestämmelse som på sedvanligt sätt lämnats öppen och som gäller alla de föreslagna ändringarna i strafflagen. Enligt uppgift är det ändamålsenligt att de föreslagna ändringarna av 14 kap. 7 §, 29 kap. 9 § och 40 kap. 11 § i strafflagen träder i kraft samtidigt, men det är motiverat att ändringen av 25 kap. 9 § i strafflagen träder i kraft när uppgifterna i fråga överförs från kommunernas socialnämnder till de behöriga socialvårdsmyndigheterna i välfärdsområdena (1.1.2023).

Med stöd av det som sägs ovan föreslår lagutskottet att ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 31 får följande lydelse:

Lagens 14 kap. 7 §, 29 kap. 9 § 2 och 4 mom. och 40 kap. 11 § 1 och 2 punkten träder i kraft den 20 och 25 kap. 9 § 2 mom. träder i kraft den 20 .

32. Lagen om ändring av 10 kap. 2 § och 11 kap. 13 § i rättegångsbalken

Regeringen föreslår ändringar bland annat i rättegångsbalkens bestämmelser om forum i tvistemål (10 kap. 2 §). Enligt den föreslagna ändringen prövas ett yrkande mot ett välfärdsområde av den tingsrätt inom vars domkrets välfärdsområdet finns. Dessutom föreslås en preciserande bestämmelse för de situationer där ett välfärdsområde är beläget inom domkretsen för två eller flera tingsrätter.

Under utskottsbehandlingen av propositionen har det framförts att välfärdsområdena och HUS ska fogas till rättegångsbalkens 10 kap. 4 § om alternativa forum. Den gällande bestämmelsen gäller i dagsläget bara staten och enligt den kan ett yrkande mot staten även prövas av den tingsrätt inom vars domkrets käranden har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort. En ändring skulle göra det möjligt för käranden att väcka talan mot välfärdsområdet eller HUS alternativt vid tingsrätten där käranden har sitt hemvist eller sin vanliga vistelseort.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Lagutskottet ställer sig emellertid inte bakom en sådan ändring när man beaktar att käranden i de ärenden som avses i den aktuella social- och hälsovårdsreformen kan vara vilken instans som helst och att det i 10 kap. i rättegångsbalken redan nu finns särskilda bestämmelser om forum exempelvis i anställningsförhållanden och patientrelationer, där käranden kan anses vara i en svagare ställning och där särskilda bestämmelser om forum behövs. Inte heller konsekvensskäl stöder en sådan ändring, eftersom bestämmelserna om forum i 10 kap. 4 § i den gällande rättegångsbalken inte heller gäller kommuner. När det gäller HUS bör det dessutom noteras att det inte enbart är fråga om ett forum inom landskapet Nyland, eftersom tjänster inom flera verksamhetsområden har koncentrerats till HUS. Att föga HUS till bestämmelsen i rättegångsbalken skulle därmed innebära att ärenden som gäller HUS kan behandlas vid alla allmänna domstolar i Finland, vilket inte kan anses ändamålsenligt.

Lag om ändring av 1 kap. 3 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (Nytt lagförslag 51)

Eftersom ministerierna i 67 § 2 mom. i lagförslag 6 har föreslagit en ny ärendegrupp för behandling i marknadsdomstolen bör också lagen om rättegång i marknadsdomstolen ändras. Marknadsdomstolen är en specialdomstol. Bestämmelser om domstolens behörighet och behandlingen av ärenden finns i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013). Detta för att den ska vara behörig att behandla ärenden.

I lagen om rättegång i marknadsdomstolen har ärendena delats in i olika enheter. De förvaltningstvistemål som föreslås bli behandlade vid marknadsdomstolen lämpar sig enligt erhållen utredning bäst för behandling som upphandlingsärenden, eftersom de i sak ligger nära dem och det i 3 kap. i lagen föreskrivs att de huvudsakligen behandlas enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden, som är det naturligaste behandlingssättet också i fråga om förvaltningstvistemål. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om marknadsdomstolen och rättegång i marknadsdomstolen (RP 124/2012 rd, s. 53) sägs det i detaljmotiveringen till 1 kap. 3 § att det i 1 och 2 mom. föreskrivs uttömmande om de upphandlingsärenden som ska handläggas i marknadsdomstolen. Om det i framtiden föreskrivs om nya uppgifter för marknadsdomstolen eller om domstolens uppgifter annars förändras på ett sådant sätt att det påverkar definitionen av ärendegrupperna för de upphandlingsärenden som avses i paragrafen, bör förteckningarna i paragrafen kompletteras. Därför har ministerierna föreslagit ett nytt 3 mom. i 1 kap. 3 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen så att marknadsdomstolen är behörig att handlägga de förvaltningstvistemål som avses i 67 § 2 mom. i lagförslag 6.

I 1 a kap. i lagen om rättegång i marknadsdomstolen finns allmänna bestämmelser om behandlingen av mål och ärenden. Enligt ministerierna är bestämmelserna om sammansättningar i det kapitlet i sig tillräckliga också för behandlingen av dessa förvaltningstvistemål som behandlas som upphandlingsärenden, och det tillägg som ministerierna föreslår föranleder inga andra ändringsbehov i lagen om rättegång i marknadsdomstolen.

Ministerierna har föreslagit ett nytt lagförslag 51 om ändring av 1 kap. 3 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen. De föreslår ett nytt 3 mom. till 1 kap. 3 § med följande lydelse:

3 §

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Upphandlingsärenden

Marknadsdomstolen handlägger som upphandlingsärenden de förvaltningstvistemål som enligt 67 § 2 mom. i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (XX/2021) hör till dess behörighet.

Det nya lagförslaget hänför sig till förslaget till ändring av 67 § i lagförslag 6, så även i fråga om det anser lagutskottet det vara viktigt att social- och hälsovårdsutskottet i egenskap av betänkan-
deutskott bedömer om det är motiverat och om det är nödvändigt att höra sakkunniga.

Lagen om ändring av 2 § i lagen om domstolsavgifter (Nytt lagförslag 52)

Ministerierna har i 67 § 2 mom. i lagförslag 6 föreslagit en ny ärendegrupp för behandling i marknadsdomstolen, det vill säga förvaltningstvistemål i anslutning till de berörda offentliga upphandlingarna.

Om det föreskrivs att förvaltningstvistemål ska behandlas i marknadsdomstolen, måste det beaktas att domstolsavgifterna bestäms i marknadsdomstolen på ett annat sätt än i förvaltningsdomstolen. I 2 § i lagen om domstolsavgifter (1455/2015) föreskrivs det om rättegångsavgiftens storlek. Enligt 1 mom. är rättegångsavgiften i marknadsdomstolen 2 000 euro och i förvaltningsdomstolen 250 euro. Storleken på de avgifter som avses i lagen om domstolsavgifter har setts över i justitieministeriets förordning om justering av de avgifter som nämns i 2 § i lagen om domstolsavgifter (1383/2018). Enligt förordningen är till exempel rättegångsavgiften i förvaltningsdomstolen för närvarande 260 euro. Enligt 2 § 2 mom. i lagen om domstolsavgifter är behandlingsavgiften 4 000 euro, om värdet av en upphandling i ett ärende som gäller offentlig upphandling och som behandlas vid marknadsdomstolen är minst 1 miljon euro. Om värdet av upphandlingen är minst 10 miljoner euro, är behandlingsavgiften 6 000 euro. I detaljmotiveringen till 2 § i propositionen (RP 29/2015 rd s. 46), sägs det följande: ”Enligt det föreslagna 1 mom. ska en rättegångsavgift tas ut för behandlingen av tviste-, brott- och fullföljds mål och mål som gäller extraordinärt ändringssökande och för behandlingen av andra rättskipningsmål och rättskipningsärenden. Andra rättskipningsmål och rättskipningsärenden består av till exempel underställningsmål, förvaltningstvistemål och ärenden som gäller besöksförbud”.

Enligt 1 § 4 mom. i justitieministeriets förordning om vissa ansökningsavgifter vid domstolar 2019–2021 (1384/2018) tas ansökningsavgift ut vid marknadsdomstolen i ärenden som inleds genom ansökan, dock inte i sådana marknadsrättsliga ärenden som avses i 6 § i lagen om rättegång i marknadsdomstolen (100/2013). Enligt 5 § 1 mom. tas det för behandling av ett ansökningsärende i marknadsdomstolen ut en ansökningsavgift på 260 euro.

En skillnad i marknadsdomstolens och förvaltningsdomstolens rättegångsavgifter är också att avgiften vid överklagande i ett ärende som avgjorts av marknadsdomstolen i högsta förvaltningsdomstolen enligt 2 § 4 mom. i lagen om domstolsavgifter är lika stor och bestäms enligt samma grunder som i marknadsdomstolen, medan rättegångsavgiften i högsta förvaltningsdomstolen en-

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

ligt 2 § 1 mom. är 500 euro (den justerade avgiften enligt förordning 1383/2018 är 510 euro). Enligt 9 § 3 punkten tas ingen rättegångsavgift ut om förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen ändrar det överklagade beslutet till ändringssökandens fördel; i ett ärende som marknadsdomstolen behandlar i första instans tas avgiften dock ut oberoende av slutresultatet.

Enligt justitieministeriet kan förvaltningstvistemål i marknadsdomstolen inte entydigt tolkas som ansökningar enligt förordningen, trots att de inleds genom en ansökan. Med beaktande av bestämmelserna i 2 § 1 mom. i lagen om domstolsavgifter om den rättegångsavgift som ska tas ut för ett rättskipningsärende och detaljmotiveringen till lagrummet är det nödvändigt att särskilt föreskriva om hur stor rättegångsavgift som ska tas ut för dessa förvaltningstvistemål som kommer in till marknadsdomstolen som en ny ärendegrupp.

Enligt ministerierna är syftet med ändringsförslaget att ge så lika rättssäkerhetsgarantier som möjligt som när förvaltningstvistemål behandlas i förvaltningsdomstolarna. Den fundamentala utgångspunkten är att rättegångsavgiften för förvaltningstvistemål bestäms till samma belopp i marknadsdomstolen som i förvaltningsdomstolen. Därför har ministerierna föreslagit att det till 2 § 2 mom. i lagen om domstolsavgifter fogas en mening om att rättegångsavgiften är 260 euro för förvaltningstvistemål som avses i 67 § 2 mom. i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (/) och som behandlas som upphandlingsärenden.

Efter den ändringen skiljer sig rättegångsavgifterna för förvaltningstvistemål i marknadsdomstolen fortfarande en aning från rättegångsavgifterna för förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolen, när rättegångsavgiften i högsta förvaltningsdomstolen fastställs till samma belopp som rättegångsavgiften i marknadsdomstolen och ärendets slutresultat inte har samma betydelse för rättegångsavgiften. Skillnaderna är dock små enligt ministerierna, och sådana smärre skillnader är godtagbara mellan olika domstolslinjer. De kan inte anses inverka på parternas rättssäkerhetsgarantier på grund av att de är obetydliga.

Följaktligen har ministerierna lagt fram ett nytt lagförslag 52 om ändring av 2 § i lagen om domstolsavgifter (1455/2015). Ministerierna föreslår att 2 § 2 mom. ändras på följande sätt:

2 §

Rättegångsavgiftens storlek

Om värdet av upphandlingen i ett ärende som gäller offentlig upphandling och som behandlas vid marknadsdomstolen är minst 1 miljon euro, är behandlingsavgiften 4000 euro. Om värdet av upphandlingen är minst 10 miljoner euro, är behandlingsavgiften 6 000 euro. *I de förvaltningstvistemål som behandlas som upphandlingsärenden och som avses i 67 § 2 mom. i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (/) är rättegångsavgiften 260 euro.*

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Det nya lagförslaget har samband med förslaget till ändring av 67 § i lagförslag 6. Följaktligen anser lagutskottet också där vara viktigt att social- och hälsovårdsutskottet i egenskap av betänkan-deutschott bedömer om förslaget är motiverat och om det är nödvändigt att höra sakkunniga.

Ekonomiska och övriga konsekvenser

Domstolarna

I propositionen bedöms reformen öka antalet mål och ärenden i domstolarna, men bedömningarna anses innehålla en viss osäkerhet (se RP, s. 329 och 357).

Enligt uppgifter som utskottet fått under behandlingen innehåller motiveringen till propositionen vissa felaktigheter och inexaktheter vad beträffar de ekonomiska konsekvenserna för domstolarna och domstolarnas resursbehov. I avsnitten *4.2.2.10 Konsekvenser för domstolarna och 4.2.2.16 Sammanfattning av myndigheternas resursbehov* bedömer regeringen att det från och med 2022 kommer att behövas en bestående ökning på 60 årsverken (5,4 miljoner euro/år) i omkostnaderna för domstolarna, men året 2023 är fel (s. 329). Dessutom uppskattas det i propositionen att Domstolsverket årligen behöver en ökning på 120 årsverken (10,8 miljoner euro/år) som en resursallokering av engångsnatur 2023–2025, men propositionen innehåller ett tekniskt tryckfel i uppskattningen av årsverken, eftersom det felaktigt står 60 (s. 329). I tillägget till årsverken är det dessutom, i motsats till vad som sägs i propositionen, fråga om tilläggsresurser till domstolarna, inte till Domstolsverket.

På grund av osäkerhetsfaktorerna och inexaktheterna har lagutskottet bitt både ministerierna och Domstolsverket lämna ytterligare information om reformens konsekvenser för domstolarna. Av de kompletterande uppgifterna framgår sammanfattningsvis följande:

Enligt Domstolsverket har antalet ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen uppskattats öka permanent i och med reformen. Det handlar om att inrätta en ny förvaltningsnivå, och överklaganden som gäller beslutsfattande på den nya nivån går till förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarna får således en ny ärendegrupp, ärenden som gäller välfärdsområden. Till exempel ärenden som gäller områdesval är helt nya ärenden. För närvarande får förvaltningsdomstolarna i snitt omkring 600 självstyrelseärenden per år. Vid bedömningen av resursbehovet har man utgått från att självstyrelseärendena och de nya välfärdsområdena fördubblas före utgången av 2022. En del av ärendena är enligt Domstolsverket sådana som före reformen behandlades i kommunerna och som således minskar antalet besvär som inleds i kommunerna. Sammanlagt uppskattas det dock att det kommer in betydligt fler besvär över välfärdsområdenas och kommunernas beslut än tidigare. Det kan hända att det kommer fler tvister än tidigare som gäller tjänsteförhållanden, åtminstone under de första åren, och välfärdsområdena kan vara parter i förvaltningsstvisterna. Utöver helt nya ärendegrupper beräknas förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd öka åtminstone i början av reformen, när beslutanderätten i vissa ärenden överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Antalet besvär kan således påverkas av att det är en aktör som fattar besluten.

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Enligt Domstolsverket måste förvaltningsdomstolarna beviljas tilläggsresurser på 2,7 miljoner euro 2021, 6,5 miljoner euro 2022 och 10,8 miljoner euro 2023–2025. Den bestående ökningen av kostnaderna till följd av att det inrättas ordinarie tjänster är cirka 3,8 miljoner euro. Den bestående kostnadsökningen kommer att vara cirka 3,8 miljoner euro. Dessutom måste högsta förvaltningsdomstolen beviljas tilläggsresurser på 2,7 miljoner euro 2021, 1,7 miljoner euro 2022 och 2,9 miljoner euro 2023–2025. Den bestående kostnadsökningen kommer att vara cirka 1,1 miljoner euro.

Domstolsmyndigheten betonar att exakta uppgifter eller exakta kalkyler om domstolarnas ökade arbetsmängd och resursbehov inte kan presenteras utifrån det till buds stående lagberedningsmaterialet. Enligt verket är det måttfulla bedömningar som har behandlats tillsammans med domstolarna. Vidare understryker Domstolsverket vikten av att inrätta ordinarie tjänster, att tidigare lägga tilläggsresurserna och att tilldela tidsbestämda tilläggsresurser.

Också av den kompletterande informationen från ministerierna framgår det att ärenden som gäller välfärdsområden blir en helt ny ärendegrupp i förvaltningsdomstolarna, när reformen införs. Antalet självstyrelseärenden kommer att öka på grund av välfärdsfrågorna, men det är omöjligt att exakt uppskatta antalet. Uppskattningen att självstyrelseärendena fördubblas anses dock vara överdimensionerad. Om självstyrelseärenden skulle fördubblas bestående, blir kostnadseffekten enligt ministerierna 1,15 miljoner euro för perioden 1.7.2021–31.12.2021 och 2,3 miljoner euro från och med 2022. Kalkylen baserar sig på en ökning med sammanlagt 30 årsverken.

Ministerierna anser det sannolikt att de sociala ärendena i förvaltningsdomstolarna kommer att öka åtminstone under en viss tid, eventuellt i några år, när organiseringsansvaret överförs från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena. Regeringen och Domstolsverket bedömer att de sociala ärendena kommer att öka med 20 procent, men det kan inte betraktas som någon exakt uppskattning av det ökade antalet sociala ärenden i domstolarna till följd av reformen, utan det är snarare en erfarenhetsmässig informerad bedömning av domstolsväsendet och ett kalkylerat exempel på kostnadseffekterna av reformen. Om de sociala ärendena ökar med 20 procent från och med den 1 januari 2022, uppgår behovet enligt ministerierna till sammanlagt 42 årsverken. Därmed skulle det årliga anslagsbehovet vara 3,25 miljoner euro.

Enligt ministerierna behövs det en anslagsökning i högsta förvaltningsdomstolen för behandlingen av social- och hälsovårdsärenden, som kommer från både förvaltningsdomstolarna och marknadsdomstolen. Anslagsbehovet uppgår då till sammanlagt 1,34 miljoner euro. Tilläggsanslagen måste stå till förfogande året efter det att förvaltningsdomstolarna beviljas anslagen.

Av det som sägs ovan framgår det att det finns skillnader i ministeriernas och Domstolsverkets bedömningar av hur mycket antalet ärenden och anslagsbehoven vid domstolarnas ökar av reformen. Detta är beklagligt, eftersom det gör det svårare för utskottet att bedöma den kompletterande informationen och konsekvenserna för domstolarna. Enligt lagutskottet verkar det i vilket fall som helst omöjligt att på förhand göra en noggrann bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av reformen för domstolarna, eftersom det finns osäkerhetsfaktorer i de tillgängliga uppgifterna och bedömningarna. Det finns exempelvis inte tillgång till tillförlitliga förhandsuppgifter för att bedöma hur mycket de överklagbara besluten verkligen kommer att öka. Det är också svårt att bedöma i hur stor utsträckning det i förhållande till nuläget är fråga om helt nya ärenden och inte

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

bara ärenden som överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Likaså är det svårt att bedöma i vilken utsträckning ärenden som behandlas som förvaltningstvistemål eller andra förvaltningsprocessärenden kommer att gå vidare till domstolarna. Det är också osäkert i vilken omfattning det är fråga om en bestående ökning av antalet ärenden och i vilken utsträckning det är fråga om en tillfällig ökning i reformens förändringsfas.

Konsekvenserna av reformen berör i synnerhet förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen, men lagutskottet anser det vara uppenbart att reformen också inverkar på marknadsdomstolens arbetsmängd. I synnerhet klagomål över offentlig upphandling kan öka. Också ändringsförslaget ovan om att tillfälligt utvidga marknadsdomstolens behörighet till vissa förvaltningstvistemål kan temporärt öka resursbehovet. Å andra sidan minskar förvaltningsdomstolarnas resursbehov i motsvarande grad, vilket innebär att det framför allt kan vara fråga om resursallokering. Situationen bör dock följas upp noga. Det centrala är att både förvaltningsdomstolarna och marknadsdomstolen måste ha tillräckliga resurser.

Sammantaget sett verkar det enligt lagutskottet i vilket fall som helst som om reformen medför både bestående och tillfälliga behov av tilläggsresurser, och de är inte obetydliga. Detta är enligt utskottet oroväckande med beaktande av de sparmål som eftersträvas med vårdreformen. Situationen är också oroväckande med avseende på domstolarnas anslagssituation, eftersom basfinansieringen till domstolsväsendet under en mycket lång tid har varit för knapp (se bl.a. LaUU 3/2021 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 22/2018 rd, LaUU 4/2018 rd, LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 7/2016 rd, LaUU 6/2015 rd, LaUU 6/2013 rd, LaUU 5/2012 rd, LaUU 18/2011 rd, LaUU 17/2011 rd, LaUU 13/2010 rd och LaUU 6/2010 rd). Med hänvisning till det som sägs ovan anser lagutskottet att det är nödvändigt att följa vilka konsekvenser reformen har för antalet ärenden i domstolarna och därmed för resursbehoven och att det kontinuerligt görs en noggrann bedömning av dessa. Vidare anser utskottet att resursbehoven måste beaktas på behörigt sätt vid beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

Myndigheter som handlägger tjänstebrott

Enligt uppgifter till utskottet är det svårt att bedöma vilka konsekvenser vårdreformen kommer att ha för antalet tjänstebrott och för resurserna på de myndigheter som behandlar tjänstebrottsärenden. Tjänstebrott är dock ofta mer krävande att utreda och de drar ofta ut på tiden. Utskottet anser det därför viktigt att det noga följs upp vilka konsekvenser vårdreformen har för antalet tjänstebrottsärenden och resurserna på de myndigheter som behandlar ärendena och att det i förekommande fall vidtas åtgärder för att beakta resursbehoven.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan och

att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande).

Utlåtande LaUU 10/2021 rd

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart inleder en samlad bedömning av bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. i strafflagen och bestämmelserna om tjänsteansvar i andra lagar samt bereder behövliga lagstiftningsändringar utifrån bedömningen. Särskilt avseende bör fästas vid tjänsteansvarets räckvidd och skillnaderna i den. Man bör bland annat analysera utgångspunkterna för regleringen om tjänsteansvar så att det inte uppstår ogrundade skillnader i ansvarets räckvidd. Också den offentliga förvaltningsuppgiftens betydelse i bestämmelserna om tjänsteansvar måste bedömas. Samtidigt finns det anledning att också granska förhållandet mellan det straffrättsliga tjänsteansvaret och 16 kap. i strafflagen och det höjda straffrättsliga skyddet där.

Helsingfors 20.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
ersättare Tuomas Kettunen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila
utskottsråd Mikko Monto.