

## INNEHÅLL

MOTIVERING .....	2
12 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING .....	2
12.1 Behovet av en reform för att trygga jämlika tjänster .....	2
12.2 Allmänt om grundlagsbedömningen.....	4
12.3 Vårdlandskapens struktur .....	5
12.4 Tryggande av tillgången till social- och hälsovårdstjänster.....	9
12.5 Anlitande av privata serviceproducenter för offentliga förvaltningsuppgifter .....	12
12.6 Vårdlandskapens självstyre.....	16
12.7 Finansiering av vårdlandskapen.....	18
12.8 Vårdlandskapens styrning.....	25
12.9 Språkliga rättigheter.....	34
12.10 Samernas rättigheter .....	38
12.11 Organisering av räddningsväsendet .....	41
12.12 Överföring av uppgifter från kommunerna till vårdlandskapen .....	42
12.13 Kommunernas beskattningsrätt.....	43
12.14 Kommunernas statsandelssystem .....	45
12.15 Egendomsarrangemang.....	50
12.16 Skydd för personuppgifter .....	54
12.17 Helsingfors ställning och organiseringsansvar .....	58
12.18 Ålands ställning .....	58
12.19 Demokrati samt invånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande .....	61
12.20 Reglering som gäller arbets- och tjänstekollektivavtal .....	62
12.21 Behandling av pensionsavgifter.....	64
12.22 Ogiltighet för upphandlingskontrakt samt egendomsskydd.....	64
12.23 Statens revisionsverks granskningsrätt .....	65
12.24 Bemyndiganden att utfärda förordning .....	66
12.25 Underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i stadgan om lokal självstyrelse .....	73
12.26 Sammandrag .....	74

## **MOTIVERING**

### **12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

#### **12.1 Behovet av en reform för att trygga jämlika tjänster**

Regeringens proposition grundar sig på riktlinjerna i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering enligt vilket ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet ska ses över i grunden. Tjänsterna produceras i huvudsak som offentliga tjänster som kompletteras med den service som produceras av den privata sektorn och tredje sektorn. Även om den föreslagna modellen bygger på det organiseringsansvar som vårdlandskapen, den nytillkomna regionförvaltningsnivån, har med utgångspunkt i statens finansieringsansvar, skiljer sig denna proposition till centrala delar från den landskapsreform som presenterades under förra valperioden. Enligt det aktuella förslaget kommer endast de uppgifter social- och hälsovården och räddningsväsendet har att överföras till vårdlandskapen medan dessa enligt den proposition som lades fram förra valperioden skulle ha utgjort aktörer inom flera sektorer. Också det valfrihetssystem som sammanhängde med den propositionen skulle ha omformat den serviceproduktion som social- och hälsovårdssektorn genomför med offentliga medel på ett sätt som avsevärt skiljer sig från det nuvarande. Denna proposition skiljer sig också i andra avseenden från den som lämnades förra valperioden, bl.a. i fråga om den statliga finansieringsmodellen och egendomsarrangemangen. I den nu föreslagna modellen ingår dessutom en förvaltningsmässig lösning i fråga om Nyland som skiljer sig från vad som gäller landet i övrigt.

Den viktigaste orsaken till reformen är att dagens servicesystem inom social- och hälsovården är splittrat och inte längre på det sätt som avses i 6 § i grundlagen tryggar lika tillgång till sådana social- och hälsotjänster som avses i 19 § i grundlagen. Bland annat den förändrade befolkningsstrukturen, de regionala förändringarna i servicebehovet och försörjningskvoten och hur dessa inverkar på finansieringsbasen för den offentliga ekonomin inverkar i allt större utsträckning på ordnandet av tjänster.

Både skillnaderna mellan olika befolkningsgrupper och de regionala skillnaderna i tillgången till social- och hälsotjänster har ökat och ojämlikheten har därmed blivit anmärkningsvärt stor. Detta syns som skillnader i välfärd och hälsa mellan såväl olika befolkningsgrupper som olika regioner. Ojämlikheten har ökat kraftigt inom social- och hälsovården. Ur ett grundlagsperspektiv finns det juridiskt sett betydande skillnader i tillgången till välfärdstjänster.

Problemet med hur social- och hälsovårdstjänsterna är ordnade för närvarande är att en del av kommunerna i nuläget inte utifrån sin nuvarande befolkningsutveckling och ekonomiska bärkraft klarar av att ordna social- och hälsovårdsservice på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Befolkningsutvecklingen är ett problem på grund av både den försvagade befolkningsstrukturen och det minskade antalet invånare. Problematiken fördjupas av att riskerna i anknytning till marginalisering samt psykisk och fysisk sjukfrekvens ökar i de områden där det finns kommuner som är svagare än genomsnittet då det gäller förmågan att ordna tjänster.

När det gäller servicestrukturen inom social- och hälsovården är problemet uppdelningen av den specialiserade sjukvården och basservicen på olika ansvariga instanser. Strukturen sporrar därmed till att överföra ansvaret för att ordna tjänsterna och de kostnader det medför på andra aktörer. Från serviceanvändarnas synpunkt har detta märkts på att tjänsterna splittrats och till att användarna bollas mellan olika aktörer. Individens rätt till service tillgodoses då inte på ett tillfredsställande och jämlikt sätt. I ett splittrat system kan kunden också falla emellan och inte få några tjänster alls om ingen aktör har ett tydligt övergripande ansvar för att sörja för tillgången till tjänster.

Det som är problematiskt i den nuvarande strukturen är också uppdelningen av finansieringen i de olika arrangörernas budgetar. När ansvaret för att organisera och finansiera tjänsterna inom den specialiserade sjukvården är uppdelad på olika aktörer och kommunerna betalar samkommunernas kostnader, intar den specialiserade sjukvården en särställning i förhållande till allokeringen av den totala finansieringen av social- och hälsovård. Detta har lett till att tillräckliga resurser oftast inte har avsatts för framför allt socialvården och social- och hälsovårdstjänsterna på basnivå, och de har inte heller utvecklats i tillräcklig utsträckning med avseende på helheten.

Det är ofta svårt att få tag på personal i många områden. I synnerhet i landsbygdsliknande kommuner har det varit svårt att rekrytera kompetent personal, men det har också i allt större utsträckning blivit brist på kompetent arbetskraft i de större städerna. Också detta har lett till regionala skillnader i tillgången till tjänster.

Situationen i fråga om den regionala organisationsstrukturen för social- och hälsovårdstjänsterna har länge varit oenhetlig och oklar och det har sedan länge funnits en beställning på en reform. Lagen om en kommun- och servicestrukturereform, den ramlag som reglerar kommun- och servicestrukturen, har också bidragit till oenhetligheten i systemet i och med att de grunder för undantag från skyldigheterna som ingick i den också ställde en del sådana kommuner som har stora svårigheter att trygga social- och hälso- och sjukvårdstjänster för sina kommuninvånare utanför reformen. Ramlagen upphörde att gälla i slutet av 2013. Social- och hälsovårdsskyldigheterna enligt ramlagen gäller emellertid fortfarande, men de tillämpas i endast en del av de kommuner som ursprungligen berördes av skyldigheterna. Skyldigheterna förpliktar kommunerna på mycket olika sätt vilket de facto kan försätta serviceanvändarna i olika ställning utan någon godtagbar motivering med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Att social- och hälsovårdsreformen har skjutits upp och att de olika sektorerna har olika prioritet i reformen har ökat oenhetligheten i servicesystemet. I en del områden har man infört olika egna strukturella lösningar, medan andra områden väntar på att situationen ska klarna lagstiftningsvägen. Nuläget i fråga om tjänsterna beskrivs mer ingående i den allmänna motiveringen.

Den uppskjutna social- och hälsovårdsreformen har dessutom lett till att vissa rättshandlingar i kommuner och samkommuner under många år har begränsats genom en temporär begränsningsslag, vilket gör att kommuner och samkommuner inte kan suboptimera servicestrukturen och på så vis försvåra verksamheten för de framtida anordnarna av social- och hälsovård. Giltigheten för denna lag, som gäller för viss tid, har förlängts avsevärt och därmed har man ingripit i de grunder för den kommunala självstyrelsen som ingick i beredningsskedet för servicestrukturen inom social- och hälsovården.

Tryggandet av den prehospitala akutsjukvården inom social- och hälsovården sammanhänger på ett centralt sätt med räddningsväsendet och det är därför nödvändigt att reformen gäller också räddningsväsendet.

I enlighet med 6, 19 och 22 § i grundlagen har det allmänna skyldighet att vidta behövliga åtgärder för att vända en ogynnsam utveckling med tanke på jämlikheten och tillgången till tillräckliga tjänster och för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Riksdagens grundlagsutskott har i samband med flera av de reformer av social- och hälsovården som föreslagits under de senaste valperioderna konstaterat att det med avseende på systemet med de grundläggande rättigheterna finns tungt vägande skäl för att reformera ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna och överföra ansvaret för att ordna och producera tjänsterna från enskilda kommuner till större aktörer ( jämför GrUU 65/2002 rd, s. 3–4, GrUU 67/2014 rd, s. 3–4). Grundlagsutskottet har med hänvisning till GrUU 67/2014 rd konstaterat att det också med hän-

syn till de grundläggande sociala rättigheterna finns ett akut behov av att effektivisera och integrera social- och hälso-tjänsterna och stärka anordnarnas ekonomiska bärkraft (GrUU 75/2014 rd, s.8). Dessutom har utskottet konstaterat att det med avseende på systemet med de grundläggande rättigheterna finns tungt vägande skäl för att reformera ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna och överföra ansvaret för att organisera och producera tjänsterna från enskilda kommuner till större aktörer (se GrUU 30/2016 rd, GrUU 75/2014 rd och GrUU 67/2014 rd). Utskottet har också konstaterat att de förändringsfaktorer som påverkar finansieringsbasen för de offentliga finanserna, såsom förändringen av befolkningsstrukturen, förutsätter effektiva åtgärder för att i framtiden trygga bland annat den grundläggande rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen (se GrUU 20/2013 rd). Grundlagsutskottet har upprepat sitt ställningstagande i sitt utlåtande GrUU 63/2016 rd om reformen av jourverksamheten inom den specialiserade sjukvården. Dessa synpunkter som har förts fram i grundlagsutskottets tidigare utlåtanden har betydelse för 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen och det förslag som nu är under behandling.

På de grunder som anförs ovan kan det anses att det är motiverat med ett brådskande genomförande av reformen. Med stöd av 22 § i grundlagen förutsätts det att det allmänna vidtar effektiva åtgärder för att tillgodose de i 19 § i grundlagen avsedda sociala rättigheterna på ett jämlikt sätt, vilket anges i 6 § i grundlagen.

## **12.2 Allmänt om grundlagsbedömningen**

Regeringens proposition är viktig av flera skäl när det gäller att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och för regleringen i anknytning till den regionala självstyrelsen. Det föreslås att social- och hälsovårdsväsendets och räddningssväsendets förvaltning ska organiseras på ett nytt sätt. De primära uppgifterna är olika till både sitt innehåll och sin natur, men det som är gemensamt för såväl social- och hälsovårdsväsendet som räddningssväsendet är att det genom sin egen verksamhet gör det möjligt att tillgodose de centrala grundläggande fri- och rättigheterna.

Regeringens proposition bör bedömas med särskild hänsyn till hur de sociala rättigheterna enligt 19 § i grundlagen samt andra grundläggande fri- och rättigheter och jämlikheten tillgodoses och med hänsyn till demokratin enligt 2 § i grundlagen, kommuninvånarnas självstyrelse enligt 121 § i grundlagen och till de demokratiska grunderna för statsskicket samt sättet att genomföra självstyrelse för invånarna på större områden än kommuner i enlighet med 121 § 4 punkten i grundlagen. I propositionen föreslås bestämmelser om självstyrelse för invånarna på större områden än kommuner, vårdlandskap, i enlighet med 121 § 4 mom. i grundlagen. Centrala frågor när propositionen bedöms är också det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och det praktiska innehållet i den princip om jämlikhet som fastställs i 6 § i grundlagen samt hur de grundläggande fri- och rättigheterna ska beaktas när man föreskriver om områdesindelningar i enlighet med 122 § i grundlagen. Dessutom behöver propositionen med tanke på bestämmelserna om kommunal självstyrelse i 121 § bedömas med avseende på den finansieringsprincip som ska tillämpas på förhållandet mellan staten och kommunerna liksom hur finansieringsprincipen ska verkställas samtidigt som förutsättningarna att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas. Den regionala indelningen behöver också bedömas utifrån 122 § i grundlagen. Dessutom behöver bestämmelserna om avtals ogiltighet bedömas i förhållande till bestämmelserna om egendomsskydd i 15 § i grundlagen.

De bestämmelser om anskaffning av tjänster från privata tjänsteproducenter som föreslås i propositionen ska bedömas också med stöd av 124 §, som gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Vid organisering av landskapens förvaltning och tjänster ska man också beakta den rätt som anges i 17 § i grundlagen för var och en att använda sitt

eget språk, antingen finska eller svenska, och det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder.

Den centrala bestämmelsen med tanke på social- och hälsovården är 19 § i grundlagen, som gäller vars och ens rätt till social trygghet. Enligt 1 mom. har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det som föreskrivs i momentet inbegriper även rätt till akut sjukvård och oundgängliga socialtjänster (RP 309/1993 rd). I 3 mom. föreskrivs om skyldighet för det allmänna att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. I bestämmelsen ingår ett krav på rättslig likställighet och förbud mot diskriminering. Invånarna i olika kommuner och områden får inte utan godtagbart skäl särbehandlas inom social- och hälsovården.

I 2 § 1 och 2 mom. föreskrivs det om demokratiprincipen. Till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. I förarbetena till grundlagen har det konstaterats och grundlagsutskottets etablerade tolkning är att paragrafen utgår från att all offentlig maktutövning ska vila på en demokratisk grund. Bestämmelserna om rösträtt och rätt till inflytande i 14 § i grundlagen har att göra med tryggandet av demokratin. Den helhet som 2 och 14 § i grundlagen bildar fastställer också grunden för organiseringen av social- och hälsovårdsförvaltningen och i vidare bemärkelse landskapsförvaltningen. I 121 § i grundlagen föreskrivs om kommuninvånarnas självstyrelse, kommunal beskattningsrätt och möjligheten att genom lag bestämma om självstyrelse för invånarna på större områden än kommuner. Den finansieringsprincip som ska tillämpas på förhållandet mellan staten och kommunerna bygger på tolkning av 121 § i grundlagen.

I 22 § i grundlagen föreskrivs om skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Paragrafen ålägger också staten det slutliga finansieringsansvaret för förutsättningarna att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna.

Propositionen hänför sig i stor utsträckning till tillgodoseendet av flera grundläggande fri- och rättigheterna och i synnerhet rätten enligt 19 § i grundlagen till social trygghet och rätten till tillräckliga social- och hälso-tjänster i anslutning därtill. Till dessa hänför sig också internationella människorättskonventioner, som ska beaktas i lagstiftningen och vid tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Propositionen ändrar inte dessa rättigheter. Däremot är ett syfte med propositionen att förbättra förutsättningarna att tillgodose dessa rättigheter. De bestämmelser om och det finansieringssystem för ordnandet av social- och hälsovård som föreslås i propositionen avgör också de praktiska möjligheterna att fullgöra internationella människorättskonventioner.

### **12.3 Vårdlandskapens struktur**

#### *Vårdlandskap och landskapsindelning*

Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen föreskrivs det om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag. Enligt momentet är det således möjligt att i enlighet med självstyrelseprinciperna inrätta större förvaltningsområden än kommunerna, t.ex. landskap (RP 1/1998 rd, s. 176/II). Grundlagen har inga särskilda bestämmelser om indelningen i självstyrelseområden eller storleken på dessa områden, utan på områdesindelningen tillämpas grundlagens allmänna bestämmelse om områdesindelningen (122 §). Enligt den ska utgångspunkten för områdesin-

delningar vara en strävan efter sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Det föreslås i propositionen att 21 vårdlandskap ska svara för ordnandet av social- och hälsovården och organiseringen av räddningsväsendet, och vårdlandskapen ska ha ansvaret för att ordna socialvård och hälsovård både på basnivå och specialiserad nivå och för att organisera räddningsväsendet. Indelningen ska i regel följa den nuvarande landskapsindelningen. I 5 och 6 § i infördelagen ska det föreskrivas om indelningen i vårdlandskap och vårdlandskapens namn, vilka kommuner som ingår i varje vårdlandskap och när reformen träder i kraft. De i propositionen föreslagna vårdlandskapen motsvarar med undantag av de vårdlandskap som ska grundas på basis av särlösningen för Nyland och vårdlandskapen i Södra respektive Norra Savolax de landskap som föreslogs för ändamålet under förra valperioden. Utifrån förslaget ska vårdlandskapen utgöras av områden som är större än kommuner. Helsingfors stad ordnar som kommun själv social- och hälsovården och organiserar räddningsväsendet.

Områdesindelningen grundar sig bortsett från de undantag som avses ovan i regel på den tradition av indelning i landskap som sträcker sig långt tillbaka i tiden och kravet på en ändamålsenlig och funktionell regional helhet kan därmed anses vara uppfyllt. En regional indelning som grundar sig på den nuvarande landskapsindelningen kan lättare utnyttja befintliga strukturer, traditioner och relationer för kommunalt samarbete än om den regionala indelningen skulle vara helt ny. Detta är av särskild betydelse när det gäller åtgärder för att främja välfärd och hälsa.

Grundlagsutskottet yttrade sig inte om områdena eller deras antal vid bedömningen av den regeringsproposition om landskapsreformen som lämnades under förra valperioden. I propositionen motiverades områdesindelningen och områdenas antal utifrån tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och demokratin, fullföljandet av möjligheterna att delta och påverka samt tryggheten av de språkliga rättigheterna.

I propositionen har grundlagens bestämmelser om organisering av förvaltningen, områdesindelning och rättsskydd (21 § i grundlagen) beaktats samt också den reglering i fråga om områdesindelningen som ingår i den gällande lagstiftningen. Den föreslagna regleringslösningen kan inte anses stå i strid med dessa bestämmelser eller den etablerade tolkningspraxis som gäller dem eller avvika från de regleringslösningar som ingår i den gällande lagstiftningen.

#### *Ändringar i den nuvarande landskapsindelningen*

De fyra kommuner som ingår i Östra Savolax sjukvårdsdistrikt har framfört att de önskar höra till vårdlandskapet i Norra Savolax. Denna inriktning innebär att de också i den övriga områdesindelningen skulle ingå i landskapet Norra Savolax och att landskapsindelningen ändras så att den motsvarar indelningen i vårdlandskap. Kommunerna kommer alltså inte längre att ingå i landskapet Södra Savolax. Ändringen i landskapsindelningen är också motiverad med tanke på att Norra Savolax har bättre förutsättningar att bära organiseringsansvaret för social- och hälsovården.

Utifrån den särlösning som föreslagits för Nyland föreslås det att det inrättas fyra vårdlandskap i landskapet Nyland. Regionerna ska bilda funktionella helheter som till befolkningsmängd och ekonomisk bärkraft motsvarar det övriga landet. Helsingfors är till sin folkmängd och ekonomiska bärkraft större än något annat vårdlandskap i Finland och det ordnar redan i nuläget tjänster inom den specialiserade sjukvården i större omfattning än de övriga kommunerna.

Att dela upp Nyland i flera vårdlandskap är motiverat med tanke på att tjänsterna i de vårdlandskap som ska inrättas då får en bättre ekonomisk bärkraft och bättre kan tillgodose demokratin, samtidigt som genomförandet av reformen blir lättare att administrera. Att sjukvårdsdistriktet HUS fortsätter som HUS landskapssammanslutningen säkerställer att HUS kan ordna de i lag föreskrivna övergripande och krävande forsknings- och undervisningsfunktioner som gäller specialiserad sjukvård vid universitetssjukhuset.

#### *Införandet av vårdlandskap*

Den föreslagna landskapsindelningen och landskapens namn baserar sig i huvudsak på den landskapsindelning som föreskrivits med stöd av den gällande lagen om landskapsindelning. Utifrån landskapsindelningen indelas landet fortfarande i 18 landskap. Vårdlandskapens antal blir dock 21, eftersom landskapet Nyland omfattar fyra vårdlandskap. Enligt lagen om vårdlandskapsindelning bildas den regionala indelningen utom i Nyland utifrån den regionala indelningen i vårdlandskap. Bestämmelser om den ändring som gäller indelningen i vårdlandskap finns i den lag om vårdlandskapsstrukturen som ingår i propositionen. En ändring av vårdlandskapsstrukturen leder till motsvarande ändring av landskapsindelningen.

Lagen föreslås innehålla bestämmelser om bland annat förutsättningarna för att ändra indelningen och förfarandet för det, om beaktande av de administrativa, ekonomiska och personella konsekvenserna av en ändring samt om ändringssökande. Enligt lagförslaget ska statsrådet besluta om indelningen i vårdlandskap på föredragning från finansministeriet. Ett beslut ska kunna fattas om de förutsättningar för en ändring i fråga om indelningen i vårdlandskap som avses i lagen föreligger. I statsrådets beslut om sammanslagning av vårdlandskap ska ändring få sökas genom besvär. Förfarandet i fråga om indelningen i vårdlandskap motsvarar det förfarande som gäller ändring av kommunstrukturen.

En ändring utifrån ett utvärderingsförfarande i fråga om ett vårdlandskap behandlas i det avsnitt som gäller landskapens styrning.

I den proposition om landskapsreformen (RP 15/2017 rd) som lämnades under den förra valperioden föreslogs det att den ändring som gäller landskapsindelning enligt kommunstrukturlagen ska grunda sig på antingen statsrådets eller finansministeriets beslut. Grundlagsutskottet ansåg inte att bestämmelsen stod i konflikt med 122 § i grundlagen.

#### *Hur den regionala indelningen sammanhänger med de grundläggande fri- och rättigheterna*

Skyldigheten enligt 22 § i grundlagen, att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, begränsar lagstiftarens prövningsrätt vid områdesindelningen. Med avseende på social- och hälsovårdssystemet samt lika tillgång till dessa tjänster kan grundlagssynpunkter anläggas särskilt på huruvida de framtida vårdlandskapen har förutsättningar att sköta om tillräckliga social- och hälsotjänster (19 §) på lika villkor (6 §). När lagstiftaren väger frågor i anslutning till områdesindelningen måste man i synnerhet bedöma förutsättningarna för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna, och lägga tillräcklig vikt vid de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet i förhållande till andra synpunkter. Områdesindelningens lösningarna måste för sin del trygga tillräcklig rätt till social- och hälsotjänster på ett jämlikt sätt.

Lagstiftaren kan dock inte anses vara skyldig att bland olika alternativa lösningar välja den lösningsmodell som är bäst med tanke på en grundläggande rättighet, bara de omständigheter som

hänför sig till olika grundläggande rättigheter och andra med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara synpunkter har vägts tillräckligt mot varandra, och det är klart motiverat på konstitutionellt godtagbara grunder om lagstiftaren väljer en annan lösningsmodell än den som är minst problematisk med avseende på de grundläggande rättigheterna och demokratisk utövning av offentlig makt (bl.a. GrUU 67/2014 rd).

Den lösning som valts i fråga om områdesindelningen enligt regeringens proposition minskar väsentligt antalet anordnare av social- och hälsovård och ökar bärkraften. Med undantag av de förslag som gäller Nyland och de fyra kommuner som ingår i det nuvarande Södra Savolax motsvarar förslaget till regional indelning den som föreslogs under den förra valperioden och som grundlagsutskottet inte ansåg krävde några ändringar i konstitutionellt hänseende.

I samband med den tidigare reformen av social- och hälsovården har olika alternativ till regional indelning föreslagits. I samband med har vissa synpunkter framförts enligt vilka antalet serviceanordnare i princip kommer att vara för stort om den regionala indelningen grundar sig på det nuvarande antalet landskap eller sjukvårdsdistrikt med tanke på en jämlikt ordnad social- och hälsovård. Ett alternativ till regional indelning som grundar sig på fem specialupptagningsområden är ett av dem som har bedömts under den tidigare beredningen.

I den nu föreslagna modellen integreras social- och hälsovårdstjänsterna på både primär och specialiserad nivå, och samma anordnare ansvarar för bägge nivåerna. Eftersom vårdlandskapen ska svara för tjänsterna också på specialiserad nivå, behöver den regionala indelningen gälla sådana aktörer som klarar av att svara för sjukvårdsdistriktens uppgifter. Man har i propositionen alltså på det sätt som konstateras ovan valt en områdesindelning som i princip baserar sig på den nuvarande landskapsindelningen och som i regel är förenlig med indelningen i sjukvårdsdistrikt. Den integration av social- och hälsovården som föreslås i propositionen genomförs följaktligen i huvudsak på samma nivå som de tjänster som de nuvarande sjukvårdsdistrikten ansvarar för, vilket gör att även den föreslagna områdesindelningen i princip är förenlig med denna områdesindelning. Den föreslagna områdesindelningen anses motsvara den bärkraft som behövs för skötseln av de nuvarande sjukvårdsdistriktens uppgifter och anses därmed vara motiverad. För Nylands del föreslås en sär lösning, och grunderna för den behandlas separat ur grundlagssynpunkt nedan.

På grund av den valda områdesindelningen behövs det fortfarande bestämmelser genom vilka vissa tjänster som kräver specialkompetens och ett bredare befolkningsunderlag koncentreras till färre anordnare än den föreslagna områdesindelningen anger. I propositionen föreslås dock inga innehållsmässiga ändringar i de nuvarande bestämmelserna om centralisering av tjänster i hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen (t.ex. jour dygnet runt inom den specialiserade sjukvården). Avsikten är att i den proposition om ändring av speciallagarna inom social- och hälsovården som ska lämnas senare göra de tekniska ändringar som följer av denna proposition också i hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen samt utfärda motsvarande förordningar som de som gäller i nuläget men som följer den nya social- och hälsovårdsstrukturen. Avsikten är inte heller att i det skedet ändra de nuvarande bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen som gäller de 13 enheter som har omfattande jour dygnet runt eller samlade uppgifter, utan de uppgifter som för närvarande koncentreras till vissa kommuner och sjukvårdsdistrikt överförs till de landskap inom social- och hälsovården som ska svara för dem.

I lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs dessutom om samarbetsområdena för vårdlandskapen, vilka till sin områdesindelning i princip motsvarar de nuvarande specialupptagningsområdena. Samarbetsområdena ska grundas för den regionala samordningen, utvecklingen och samarbetet inom social- och hälsovården och de ersätter de nuvarande specialupptag-



ningsområdena. Avsikten är att social- och hälsovården i de vårdlandskap som har olika befolkning, näringsstruktur och geografi inom dessa samarbetsområden ska ordnas och genomföras på ett sätt som utnyttjar de olika vårdlandskapens starka sidor på ett sätt som gagnar befolkningen i hela området. De vårdlandskap som hör till samma samarbetsområde ska ingå ett samarbetsavtal där det i fråga om de helheter som närmare specificeras i lagen avtalas om arbetsfördelningen, samarbetet och samordningen inom social- och hälsovården inom samarbetsområdet. Dessutom föreslås det att statsrådet ska ha befogenhet att besluta om innehållet i avtalet till den del vårdlandskapen inte kan komma överens om innehållet i samarbetsavtalet eller det i samarbetsavtalet inte har avtalats om alla de frågor som lagen förutsätter så att det tryggar ett tillräckligt och kostnadseffektivt samarbetsområde, eller det i avtalet inte finns tillräcklig beredskap för störningar och undantagsförhållanden.

De avtal som ingås samarbetsområdesvis och den bestämmelse om statsrådets behörighet som hänför sig till avtalen står i fråga om den specialiserade sjukvården i princip i samklang med det avtal om ordnande av specialiserad sjukvård som ingås inom varje specialupptagningsområde med stöd av nuvarande regleringen och för vilket avtalsmodellen har tagits i bruk med grundlagsutskottets medverkan. I stället för specialiserad sjukvård ska det samarbete som nu regleras dock också gälla primärvården och socialvården. I den föreslagna modellen finns också jämfört med den gällande regleringen strängare villkor för samarbetsavtal än de som finns i gällande lag också i fråga om statsrådets befogenhet att ingripa i innehållet i samarbetsavtalet på de grunder som anges i lagen, eftersom det nuvarande förfarandet med avtal om ordnande av social- och hälsovård inte har visat sig vara en tillräckligt effektiv styrnings- och samarbetsmekanism. Samarbetsbestämmelserna är nödvändiga för att säkerställa jämlika social- och hälsovårdstjänster.

Statsrådets behörighet att i sista hand utifrån de förutsättningar som anges i lagen besluta om innehållet i samarbetsavtalet begränsar i sig självstyrelsen för invånarna i vårdlandskapet. Behörigheten är dock begränsad och av sekundär karaktär i lagen. Det avtal som ett samarbetsområde ingår ska godkännas i vårdlandskapsfullmäktige i samtliga vårdlandskap i samarbetsområdet, vilket tryggar möjligheterna för alla invånare i vårdlandskapen att delta och påverka. Dessutom ska statsrådet ha befogenhet att besluta om innehållet i samarbetsavtalet endast till den del som de i lag föreskrivna förutsättningarna uppfylls. De vårdlandskap som ingår i samarbetsområdet kan dessutom när som helst ingå ett ersättande samarbetsavtal där de förutsättningar som anges i lagen har beaktats i tillräcklig utsträckning. De föreslagna styrbefogenheterna för statsrådet är inte mer omfattande än vad som föreslogs i regeringens proposition 324/2014 rd med förslag till lag om ordnande av social- och hälsovård i fråga om innehållet i ett beslut om att ordna social- och hälsovård eller vad som under den förra regeringsperioden föreslogs i regeringens proposition 15/2017 rd i fråga om landskapens samarbetsavtal. I sitt utlåtande GrUU 67/2014 rd ansåg grundlagsutskottet det då föreslagna beslutsinnehållet vara godtagbart med tanke på grundlagen även då det gällde kommuninvånarnas självstyrelse. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande samma sak om landskapens samarbetsavtal (RP 26/2017 rd).

#### **12.4 Tryggande av tillgången till social- och hälsovårdstjänster**

Under den förra valperioden fastställde grundlagsutskottet i fråga om landskaps- och vårdreformen och valfriheten i anknytning till den det allmännas skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna (6, 19 och 22 § i grundlagen) samt förutsättningarna för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter (124 § i grundlagen). Eftersom de grundläggande lösningarna för den reform som föreslogs under förra regeringsperioden väsentligen avviker från de grundläggande utgångspunkterna för den nu föreslagna reformen, lämpar sig grundlagsutskottets utlåtanden GrUU 26/2017 rd, GrUU 15/2018 rd och GrUU 65/2018 rd inte som sådana för den konstitutionella bedömningen av den nu föreslagna reformen. Riktlinjerna har dock

betydelse också vid bedömningen av grundlagsenligheten hos de bestämmelser i lagen om ordnande av social- och hälsovård och i lagen om vårdlandskap som föreslås i denna reform, även om det valfrihetssystem som föreslogs under den förra valperioden inte ingår i denna proposition.

Grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande om landskapsreformen (GrUU 15/2018 rd) ställning till huruvida förslaget bidrar till att genomföra det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga och tillräckligt jämlika social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa på det sätt som förutsätts i 19 § 1 och 3 mom., 6 § 1 och 2 mom. och 22 § i grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg att det av 19 § i grundlagen följer en skyldighet för landskapet att upprätthålla en tillräcklig egen produktion för att säkerställa att landskapet under alla förhållanden kan tillförsäkra var och en tillräckliga och jämlika social- och hälsotjänster. Utskottet konstaterade också att den helhet som utgörs av 6 § och 19 § 3 mom. i grundlagen förutsätter att det allmänna genom lag på ett jämlikt sätt ska tillförsäkra var och en rätt till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Utskottet förutsatte att lagstiftningen ska säkerställa att det landskap som har organiseringsansvaret har både tillräckliga ekonomiska resurser och även i övrigt tillräckliga resurser i fråga om personal, lokaler och utrustning för att producera tillräckliga social- och hälsotjänster. De här kraven måste tillgodoses såväl i det enskilda landskapet som på riksomfattande nivå.

Grundlagsutskottet förutsatte att landskapets affärsverk måste upprätthålla en tjänsteproduktion på en nivå och av en kvalitet som i alla lägen förmår säkerställa en tillräcklig tillgång till social- och hälsovårdstjänster och vid behov omedelbart, genom ersättande tjänsteproduktion, ingripa om tillgången till tjänsterna äventyras. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 65/2018 s. 17–19) att skyldigheten att trygga tjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen förutsätter att landskapets verksamhet dimensioneras så att den omedelbart kan anpassa sig till t.ex. en situation där en eller flera betydande tjänsteproducenter av en eller flera orsaker snabbt upphör med sin verksamhet inom ett visst område (GrUU 15/2018 rd, s. 17–19). Utskottet förutsatte att det i lagen ange att landskapet är skyldigt att upprätthålla en tjänsteproduktion och beredskap som i alla lägen behörigen förmår säkerställa en tillräcklig tillgång till social- och hälsovårdstjänster och vid behov omedelbart, genom ersättande tjänsteproduktion, ingripa om tillgången till tjänsterna äventyras (se GrUU 15/2018 rd, s. 18).

Vid beredningen av propositionen har det ansetts att även om den föreslagna social- och hälsovårdsreformen inte innehåller ett sådant i lag reglerat valfrihetssystem som föreslogs under den förra valperioden, har de förutsättningar som grundlagsutskottet framfört inte beaktats i tillräcklig utsträckning i den gällande lagstiftningen. En motsvarande risk i anslutning till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna kan realiseras utifrån vårdlandskapets egna beslut, om lagstiftningen inte preciseras. Redan nu har vissa kommuner ingått sådana avtal om köpta tjänster på basis av vilka de inte på det sätt som avses i grundlagen kan säkerställa jämlika och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster i alla situationer och de facto inte beslutar om de ärenden som omfattas av organiseringsansvaret eller styr tjänsteproduktionen utifrån sitt organiseringsansvar. Sådana avtal är bl.a. totalutläggningar av tjänster där kommunen knappt alls har haft egen produktion och där endast ett fåtal tjänsteinnehavare har stannat kvar i kommunen för att fatta tjänsteinnehavarbeslut och sköta andra uppgifter som inbegriper utövning av offentlig makt. Eftersom grundlagsutskottet under förra valperioden förutsatte lagstiftningsändringar för att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, föreslås det att lagstiftningen preciseras på det sätt som grundlagsutskottet har förutsatt.

Bestämmelser om organiseringsansvaret finns i lagen om vårdlandskap och lagen om ordnande av social- och hälsovård. I 8 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs vad som krävs i fråga om social- och hälsovården för att organiseringsansvaret enligt 7 § i lagen

om vårdlandskap ska uppfyllas. Enligt 7 § i lagen om vårdlandskap avses med organiseringsansvar att invånarnas i lagstadgade rättigheter tillgodoses och att vårdlandskapet i fråga om de tjänster som ordnas och andra åtgärder svarar för lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna, fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem, det sätt som de produceras på, styrningen av och tillsynen över produktionen och utövandet av myndigheternas befogenheter. Enligt 8 § i lagen om ordnandet av social- och hälsovård ska ett vårdlandskap ha tillräcklig kompetens, funktionsförmåga och beredskap att ansvara för ordnandet av social- och hälsovård och det ska se till att tillgången till social- och hälsovårdstjänster motsvarar invånarnas behov under alla omständigheter. För att fullgöra sitt organiseringsansvar ska vårdlandskapet i sin tjänst ha sådan yrkesutbildad personal inom social- och hälsovården och andra behövliga verksamhetsförutsättningar samt tillräcklig egen tjänsteproduktion. I 12 § föreskrivs dessutom om förutsättningarna för anskaffning av tjänster från en privat tjänsteproducent samt om begränsningar i anskaffningen av tjänster, vilket säkerställer att vårdlandskapet inte överför organiseringsansvaret till en producent av köpta tjänster och att vårdlandskapet under alla omständigheter har förmåga att svara för tjänsterna i alla situationer.

Genom de ovan beskrivna bestämmelserna om organiseringsansvar i lagen om vårdlandskap och lagen om ordnande av social- och hälsovård säkerställs på det sätt som förutsätts i grundlagen det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga och tillräckligt jämlika social- och hälsovårdstjänster. Det organiseringsansvar som hör till det allmänna och till skyldigheterna att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna är i alla situationer förknippat med att det finns förutsättningar för egen tjänsteproduktion på en viss nivå. Det är dock inte möjligt att kategoriskt definiera mängden egen tjänsteproduktion i bestämmelserna, eftersom olika slag av tjänster med tanke på organiseringsansvaret är förknippade med så olika kompetenskrav och möjligheter att ersätta produktionen av tjänsterna i störningssituationer. Dessutom är det ytterst svårt att definiera en sådan kvantitativ andel så att man genom den samtidigt å ena sidan kan trygga en tillräcklig egen tjänsteproduktion och å andra sidan möjliggöra den ändamålsenliga produktionsstruktur som sammanhänger med organiseringsansvaret. Vårdlandskapet ska fastställa en tillräcklig nivå på den egna tjänsteproduktionen med beaktande av de specialvillkor som anges i lagen, dvs. att vårdlandskapet i alla situationer ska kunna sörja för att dess organiseringsansvar fullgörs och att det i anslutning därtill finns tillgång till tjänster enligt invånarnas servicebehov. En tillräcklig egen tjänsteproduktion förutsätter också tillräcklig egen social- och hälsovårdspersonal, administrativ och annan personal samt ändamålsenliga lokaler, utrustning och andra behövliga verksamhetsförutsättningar. Dessutom säkerställs en tillräcklig nivå på den egna tjänsteproduktionen genom att det för anskaffning av köpta tjänster föreskrivs villkor som också begränsar möjligheten att lägga ut tjänsteproduktionen på entreprenad så att vårdlandskapet inte kan sköta organiseringsansvaret.

Nivån på social- och hälsovårdslandskapets egen tjänsteproduktion och anskaffningen av köpta tjänster kan övervakas av tillsynsmyndigheterna och den ska också följas upp vid social- och hälsovårdsministeriets årliga förhandlingar med vårdlandskapet. Vårdlandskapets beslutsprocess vid upphandling av köpta tjänster styrs också genom den skyldighet att motivera upphandlingsbeslutet som anges i 15 §. Dessutom ska vårdlandskapet i enlighet med 14 § bereda sig på att avtalet om köpta tjänster upphör att gälla och på olika störningssituationer samt sörja för kontinuiteten i verksamheten.

### *Särlösningen för Nyland*

När det gäller särlösningen för Nyland är det i första hand Nylands fyra vårdlandskap och Helsingfors stad som ansvarar för ordnandet av hälso- och sjukvården, dock så att uppgifter i

anslutning till den specialiserade sjukvården och universitetssjukhusverksamheten har föreskrivits för HUS-landskapssammanslutningen genom lag. Indelningen av Nyland i fem vårdlandskap med organiseringsansvar och HUS-landskapssammanslutningen har motiverats utifrån befolkningsunderlaget för anordnarna i regionen och resursbasen för personalens kompetens. Utifrån dem är det möjligt att dela upp regionen på flera anordnare. Samtidigt finns det också ett behov av att trygga HUS verksamhet, som i både Nyland och samarbetsområdet är nödvändig regionalt sett, men också med avseende på arbetsfördelningen inom den riksomfattande specialiserade sjukvården. I Nyland kunde verksamheten ha ordnats också på samma sätt som i landet i övrigt genom att inrätta ett enda vårdlandskap, men på grund av områdets storlek är en modell med flera aktörer ett mer hanterligt sätt att genomföra reformen på.

Det faktum att ansvaret för att ordna social- och hälsovård enligt särlösningen för Nyland i huvudsak vilar på vårdlandskapen i Nyland och på Helsingfors stad motsvarar i huvudsak den förvaltningsmodell som genomförs i resten av landet. Bestämmelser om innehållet i organiseringsavtalet för HUS ska anges i lag och statsrådet ska ha befogenhet att besluta om avtalet, om avtalsparterna inte kan komma överens eller om jämlikheten eller tillgången till tjänster i landskapen äventyras i området. Således är tillgången till tjänster inte enbart beroende av de avtal avtalsparterna ingår, utan statsrådet kan i sista hand ingripa i ett avtal som inte tryggar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till denna del har man i förslagen beaktat det allmännas skyldighet att tillgodose tillgången till tjänster i alla situationer.

### **12.5 Anlitande av privata serviceproducenter för offentliga förvaltningsuppgifter**

I 124 § i grundlagen föreskrivs om de villkor som ska iakttas när offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter. Enligt den paragrafen 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. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock endast anförtros myndigheter.

Enligt motiveringen till bestämmelsen (RP 1/1998 rd) är avsikten att begränsa överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter till aktörer utanför det egentliga myndighetsmaskineriet. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får endast ges myndigheter. Utgångspunkten är också att det ska föreskrivas genom lag om offentliga förvaltningsuppgifter som anförtros andra än myndigheter. Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag och endast under de förutsättningar som nämns i 124 §. Också befogenheten att överföra uppgiften ska härvid grunda sig på lag. Att offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter är ett undantag och i regel sköts offentliga förvaltningsuppgifter av myndigheter.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis och den juridiska litteraturen är ordnandet och produktionen av offentliga social- och hälsotjänster enligt 19 § i grundlagen i princip offentliga förvaltningsuppgifter. Det är därmed nödvändigt att granska anskaffningen av tjänster från en privat tjänsteproducent utifrån de förutsättningar som anges i 124 § i grundlagen. Åtminstone uppgifter som inbegriper bedömning av patientens eller klientens servicebehov och planering av tjänster och verksamhet i anslutning därtill ska förstås som offentliga förvaltningsuppgifter. Att fatta ett förvaltningsbeslut om tillhandahållande av tjänster innebär utövning av offentlig makt och även bedömningen av servicebehovet innehåller drag av utövning av offentlig makt. Det är svårt att särskilja sådan verksamhet på vilken kraven i 124 § i grundlagen inte vore tillämpliga från den produktionshelhet som avser social- och hälsotjänster. Därför har man stannat för att genomföra den föreslagna regleringen så att när ett vårdlandskap skaffar social- och hälsovårdstjänster från en privat tjänsteproducent, ska alla de tjänster som tillhandahålls kunderna

och som överförs för produktion av en privat tjänsteproducent uppfylla de krav som ställs i 124 § i grundlagen. Detta är motiverat redan av den anledningen att de tjänster som skaffas till alla delar handlar om tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen.

De förutsättningar för överföring av offentliga förvaltningsuppgifter som anges i 124 § i grundlagen har beaktats i propositionen genom att bestämmelserna om anskaffning av tjänster från privata serviceproducenter preciseras i lagen om ordnande av social- och hälsovård samt genom att anlitandet av hyrd arbetskraft och utnyttjandet av underleveranser från privata serviceproducenter regleras. Dessutom föreslås bestämmelser om de krav och skyldigheter som gäller privata tjänsteproducenter och deras underleverantörer samt om straffrättsligt tjänsteansvar, tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna på köpta tjänster samt om styrningen av och tillsynen över privata tjänsteproducenter och deras underleverantörer.

I 12 § i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård förutsätts det i fråga om anskaffning av social- och hälsovårdstjänster från privata tjänsteproducenter att detta behövs för ordnandet av i lag föreskrivna och jämlika tjänster samt för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna. Det förutsätts dessutom i bestämmelsen att de tjänster som anskaffas till innehåll, omfattning och kvantitet ska vara sådana att vårdlandskapet i alla situationer kan fullgöra sitt organiseringsansvar. Utgångspunkten för bestämmelsen är att vårdlandskapet inom dessa gränser i princip ska kunna skaffa tjänster. Anskaffningen av tjänster begränsas i fråga om de uppgifter som hör till organiseringsansvaret, de uppgifter som hänför sig till utövning av offentlig makt och vissa uttryckligen definierade uppgifter. Utanför upphandlingen lämnas socialjour, tjänster inom brådskande vård och jour, med undantag för brådskande mottagningsverksamhet på dag- och kvällstid inom primärvården samt prehospital akutsjukvård till den del dessa hänför sig till organiseringsuppgifterna.

Bestämmelserna i 12 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård uppfyller kravet i 124 § i grundlagen enligt vilket bestämmelser ska utfärdas genom lag. Vårdlandskapet ska med stöd av lag besluta om att offentliga förvaltningsuppgifter ska anförtros privata tjänsteproducenter, och detta förutsätter att vårdlandskapet från fall till fall bedömer om överföringen av uppgiften är ändamålsenlig samt i enlighet med 15 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård motivera anskaffningsbeslutet ur denna synvinkel. Att skaffa tjänster från en privat tjänsteproducent kan vara ändamålsenligt t.ex. för att vårdlandskapet på detta sätt kan säkerställa att kunden får vård inom den tid som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen i sådana situationer där vårdlandskapets egen kapacitet inte räcker till för att korta patientköerna. Det kan också vara motiverat att skaffa tjänster för vård utom hemmet inom barnskyddet, när t.ex. ett privat familjehem är mera liknande och lämpar sig bättre för placering utom hemmet än vårdlandskapets egna barnskyddsenheter. Bestämmelserna i 12 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård har också bedömts uppfylla kravet på tillräckligt noggrann avgränsning, även om det i paragrafen inte föreslås någon detaljerad förteckning över vilka tjänster som kan köpas av en privat tjänsteproducent. Skötseln av offentliga serviceuppgifter ska kunna organiseras smidigt och det behöver inte med tanke på syftet med bestämmelserna föreskrivas i detalj om utläggandet av sådana uppgifter på entreprenad. Detaljerade bestämmelser i lag sammanhänger också med betydande utmaningar ur praktisk synvinkel, eftersom det inte på lagnivå finns så specifika definitioner på social- och hälsovårdstjänster, i synnerhet inte på hälsovårdstjänster, att de på ett uttömmande sätt skulle täcka alla de tjänster som tillhandahålls som social- och hälsovårdstjänster.

Ett förvaltningsbeslut gällande tillhandahållande av socialservice och en bedömning av servicebehovet i samband med beslutet hör till de uppgifter som ingår i organiseringsansvaret. Att fatta ett förvaltningsbeslut innebär utövning av offentlig makt och även bedömningen av servicebe-

hovet har vissa drag av utövning av offentlig makt. Däremot fattas det i regel inte några förvaltningsbeslut inom hälso- och sjukvården, och i fråga om bedömningen av vårdbehovet har det i praktiken i viss mån rätt klarhet om till vilken del den är en offentlig förvaltningsuppgift och därmed inte kan anförtros någon annan en myndighet utan att detta regleras i lag. Det föreskrivs därför för tydlighetens skull att vårdlandskapet ska svara för bedömningen av servicebehovet när det skaffar tjänster av en privat tjänsteproducent. Det föreskrivs dessutom att undantag i viss mån får göras från denna huvudregel inom social- och hälsovården på så vis att vårdlandskapet som ett led i den vård kunden får kan anförtro en privat tjänsteproducent bedömningen av vårdbehovet, vårdåtgärderna, upprättandet av vårdplan eller utfärdande av remiss till specialiserad sjukvård i fråga om medicinsk eller odontologisk vård. Endast en läkare anställd i tjänsteförhållande kan dock utifrån en remiss fatta ett avgörande enligt 52 § i hälso- och sjukvårdslagen om att för sjukvård ta in kunden på sjukhus eller annan verksamhet för specialiserad sjukvård och göra bedömningen av vårdbehovet och fatta vårdavgöranden i anslutning till beslutet samt i fråga om en kund som är intagen på sjukhus göra en bedömning av vårdbehovet och fatta vårdavgöranden i anslutning till specialiserad sjukvård. Dessutom ska den ansvariga läkaren och fältchefen inom den prehospitalla akutsjukvård som avses i 40 § i hälso- och sjukvårdslagen stå i tjänsteförhållande. Bestämmelsen i 12 § 3 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård gör det möjligt att till ändamålsenliga delar överföra bedömningen av vårdbehovet med avseende på den vård som ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift till en privat tjänsteproducent, men till största delen hålla kvar uppgiften hos myndigheten. Bedömningen av vårdbehovet, vårdavgörandena och utarbetandet av vårdplanen är en väsentlig del av t.ex. innehållet i ett besök hos en läkare, varför det är ändamålsenligt att dessa uppgifter inom primärvården inkluderas i de tjänster som skaffas som köpta tjänster och inte avskiljs från de uppgifter en läkare i tjänsteförhållande har, eftersom det i praktiken innebär överlappande arbete. På det sätt som förutsätts i 124 § i grundlagen föreskrivs det genom lag om att en privat tjänsteproducent ska anförtros uppgiften, och det på det sätt som beskrivs ovan är nödvändigt för att uppgiften ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt.

Eftersom social- och hälsovårdstjänster produceras också genom anlitande av inhyrd arbetskraft, ska det i lagen om ordnande av social- och hälsovård också föreskrivas särskilt om förutsättningarna för anlitande av inhyrd arbetskraft. Även vid anlitande av inhyrd arbetskraft är det fråga om att anförtro någon annan än en myndighet en offentlig förvaltningsuppgift, även om det inte är fråga om att skaffa en tjänst utan om att hyra arbetskraft. Utgångspunkten för anlitaandet av inhyrd arbetskraft inom social- och hälsovården är samma förutsättningar som för köpta tjänster, men eftersom den inhyrda arbetstagaren är direkt underställd vårdlandskapets arbetsledning, även om han eller hon inte står i anställningsförhållande till vårdlandskapet, kan anlitaandet av inhyrd arbetskraft inte helt jämföras med köpta tjänster. I propositionen föreslås det att motsvarande begränsningar ska tillämpas i fråga om anlitaandet av inhyrd arbetskraft som i fråga om köpta tjänster, men inhyrd arbetskraft ska dessutom kunna användas som komplement till vårdlandskapets egen personal också vid jour dygnet runt. Dessutom kan en inhyrd arbetstagar under vårdlandskapets arbetsledning göra en bedömning av vårdbehovet och därmed sammanhängande vårdavgöranden också vid jour dygnet runt samt vid tillhandahållande av tjänster inom den specialiserade sjukvården i fråga om en kund som tagits in på sjukhus. Inhyrd arbetskraft behövs för att komplettera vårdlandskapets egen personal inom social- och hälsovården särskilt under semester och arbetsruscher, varför skötseln av dessa uppgifter med hjälp av inhyrd personal ska anses vara ändamålsenlig för skötseln av uppgiften på det sätt som avses i 124 § i grundlagen. Genom de föreslagna bestämmelserna säkerställs det att vårdlandskapet även i dessa situationer har förmåga att säkerställa de i lag föreskrivna tjänsterna. Vårdlandskapet ska inom ramen för arbetsledningen ha möjlighet att direkt styra och övervaka den verksamhet som utövas av de yrkesutbildade personer som är inhyrda arbetstagare, vilket innebär att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller kraven på god förvaltning inte kan anses äventyras.

### *Underleverantörer*

I anslutning till det valfrihetssystem som föreslogs i samband med det förslag till landskapsreform som lades fram under förra valperioden förutsatte grundlagsutskottet att möjligheten för en privat tjänsteproducent att lägga ut en offentlig förvaltningsuppgift på underleverantörer (subdelegering) begränsas till att gälla faktisk, kompletterande tjänsteverksamhet (GrUU 26/2017 rd, s. 57). Dessutom hänvisade grundlagsutskottet till tidigare tillämpningspraxis där utskottet har analyserat möjligheten att subdelegera uppgifter och där det fäst vikt vid om uppgiften är av teknisk art, hur omfattande myndighetstillsynen är och vilka kvalitetskrav och andra krav som ställs på underleverantören (GrUU 6/2013 rd, s. 4).

Bestämmelserna om underleveranser från privata tjänsteproducenter i lagen om ordnande av social- och hälsovård uppfyller de villkor som utformats i grundlagsutskottets tolkningspraxis. Enligt 16 § i den lagen kan en privat tjänsteproducent skaffa social- och hälsovårdstjänster som kompletterar den egna verksamheten från en underleverantör. En privat tjänsteproducent kan inte skaffa all verksamhet i anknytning till tjänsterna från en underleverantör genom att fungera som en s.k. skalorganisation, utan bara kompletterande tjänster. Dessa tjänster kan dock skaffas hos underleverantörer endast om detta har avtalats med vårdlandskapet och den privata tjänsteproducenten har meddelat vårdlandskapet om vilka underleverantörer producenten har för avsikt att anlita och lagt fram en utredning om att dessa uppfyller de krav som ställs på en privat tjänsteproducent. Vårdlandskapet ska dessutom ge sitt samtycke till att underleverantörerna i fråga anlitas. Också i frågor som gäller underleverantörer har en privat tjänsteproducent det övergripande ansvaret för de tjänster som den producerar och ansvarar för den service som underleverantören tillhandahåller en enskild kund. Vårdlandskapet ska styra och övervaka också underleverantörens verksamhet. Enligt 18 och 19 § lagen om ordnande av social- och hälsovård ska de allmänna förvaltningslagarna och bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas också på underleverantörers verksamhet. Dessutom ska underleverantören omfattas av kraven i 13 § och skyldigheterna i 17 § på samma sätt som privata tjänsteproducenter.

### *Tjänsteansvar, rättsskydd och krav på god förvaltning*

I fråga om offentliga förvaltningsuppgifter som anförtros privata tjänsteproducenter ska tillgodeendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och garantierna för god förvaltning tryggas på det sätt som avses i 124 § i grundlagen också genom bestämmelser om vilka krav och skyldigheter som gäller privata tjänsteproducenter och deras underleverantörer. Enligt 13 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska privata tjänsteproducenter och deras underleverantörer uppfylla de villkor som föreskrivs i lagen om privat hälso- och sjukvård och lagen om privat socialservice. De ska ha tillräcklig kompetens och ekonomisk bärkraft i förhållande till innehållet i och omfattningen av de tjänster som vårdlandskapet skaffar, sådan anställd yrkesutbildad personal inom social- och hälsovården som verksamheten förutsätter, övriga tillräckliga verksamhetsförutsättningar samt utsedda ansvariga personer. Dessutom ska vårdlandskapet säkerställa att det i den privata tjänsteproducentens tidigare verksamhet inte har konstaterats allvarliga eller upprepade brister i klient- och patientsäkerheten. Enligt 17 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska privata tjänsteproducenter och deras underleverantörer iaktta motsvarande skyldigheter i fråga om offentliga social- och hälsovårdstjänster som i fråga om tjänster som vårdlandskapet producerar och ingångna avtal om produktion av tjänster samt de anvisningar som vårdlandskapet med stöd av sitt organiseringsansvar utfärdar för privata tjänsteproducenter.

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 (GrUU 65/2018 rd, GrUU 26/2017 rd, s. 50, GrUU 33/2004 rd, s. 7/II, GrUU 46/2002 rd, s. 9).

I 18 och 19 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs om tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna samt om tjänsteansvar i privata tjänsteproducenters och deras underleverantörers verksamhet. Bestämmelserna om tjänsteansvar ska också tillämpas på inhyrd arbetskraft. Till denna del motsvarar regleringen de krav som grundlagsutskottet ställer på skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter.

I 10 § i lagen om vårdlandskap och 39 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om vårdlandskapets skyldighet att styra och övervaka de privata tjänsteproducenter som landskapet skaffar tjänster av. Vårdlandskapet ska med stöd av sitt organiseringsansvar fortlöpande styra och övervaka privata tjänsteproducenter och deras underleverantörer vid produktionen av tjänster och i samband med detta vid behov fastställa anvisningar för produktionen av tjänster. Om missförhållanden uppstår ska vårdlandskapet inleda en utredning av dem och kräva att de avhjälpas. Genom bestämmelserna säkerställs tillgodoseendet av rättssäkerheten vid upphandling av tjänster på det sätt som avses i 124 § i grundlagen.

## **12.6 Vårdlandskapens självstyrelse**

De ramvillkor grundlagsutskottet angett för landskapens självstyrelse

Grundlagsutskottet drog under förra valperioden i samband med propositionen om landskapsreformen upp vissa riktlinjer utifrån de ramvillkor grundlagens bestämmelse om självstyrelse (121 § 4 mom.) ställer.

Utskottet konstaterade (GrUU 26/2017 rd) att ordalydelsen i grundlagen om innehållet i den självstyrelse som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen ger lagstiftaren större prövningsrätt när det gäller självstyrelsen på landskapsnivå än när det gäller den kommunala självstyrelsen.

Grundlagsutskottet konstaterade att självstyrelsen utifrån bestämmelsen om självstyrelse i 121 § 4 mom. i grundlagen, om demokratikravet i 2 § i grundlagen samt om möjligheterna att delta och påverka i 14 § 4 mom. i grundlagen ska ha en demokratisk grund och individen ska ha möjlighet att påverka och delta i landskapets förvaltning. Utskottet konstaterade att det i sin praxis har ansett att demokratiprincipen i 2 § i grundlagen, som såvitt den gäller den kommunala självstyrelsen avser demokratin i den högsta beslutsprocessen i kommunen (se GrUU 63/2014 rd, s. 3–4, GrUU 24/2008 rd, s. 2/I, och GrUU 23/2001 rd, s. 2/I).

I sitt utlåtande förenade utskottet också andra specialvillkor med självstyrelsen. Utskottet betonade att fastställandet av landskapens uppgifter bör ske på lagnivå och att finansieringen bör vara allmän med tanke på att landskapens självstyrelse är grundlagsskyddad.

Utskottet ansåg att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att landskapen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter (se GrUU 10/2015 rd och GrUU 37/2009 rd). Utskottet ansåg också det vara en motiverad utgångspunkt för landskapens finansiering att det när bestämmelser om uppgifterna införs gäller att samtidigt se till att landskapen i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem.

Enligt grundlagsutskottet har lagstiftaren en bred prövningsrätt i fråga om landskapens beskattningsrätt. Utskottet ansåg att en självständig beskattningsrätt vore befogad med tanke på 121 §



4 mom. i grundlagen, men att den inte utgör något ovillkorligt krav för självstyrelse i landskapen.

#### *Demokrati och invånarnas möjligheter att delta och påverka*

Enligt propositionen är vårdlandskapets högsta organ fullmäktige, som utses av invånarna i vårdlandskapet genom allmänna och lika val. Vårdlandskapsfullmäktige har likadan behörighet som kommunfullmäktige. Enligt förslaget till lag om vårdlandskap ankommer vårdlandskapet beslutanderätt på vårdlandskapsfullmäktige, som med stöd av en förvaltningsstadga kan överföra sina befogenheter på andra vårdlandskapsmyndigheter. Fullmäktige kan i regel också utse andra organ i vårdlandskapet och kan avsätta ett organ på grund av misstroende. Vårdlandskapets förvaltning baserar sig således i princip på självstyrelse för invånarna.

Bestämmelserna om förvaltning och ekonomi i lagen om vårdlandskap stämmer i stor utsträckning överens med motsvarande bestämmelser i kommunallagen. Bestämmelserna om vårdlandskap är allmänna och överlåter åt vårdlandskapsfullmäktige att beslutar närmare om organisationsstrukturen.

#### *Vårdlandskapets uppgifter och allmänna kompetens*

Enligt propositionen begränsas vårdlandskapets kompetens till lagstadgade uppgifter och uppgifter som stöder lagstadgade uppgifter. Skötseln av vårdlandskapens uppgifter ska vara kopplade till det område som ingår i vårdlandskapet. Dessutom får skötseln av en uppgift som landskapet åtagit sig inte till sin omfattning vara sådan att den äventyrar skötseln av landskapets lagstadgade uppgifter. I lagen föreskrivs dessutom om vårdlandskapets möjligheter att bedriva affärsverksamhet. Sådan verksamhet ska vara kopplad till låg risk och stödja fullgörandet av vårdlandskapets lagstadgade uppgifter. Det föreskrivs dessutom att vårdlandskapet har rätt att åta sig skötseln av uppgifter som kommunerna överfört till det genom avtal, om det är fråga om uppgifter som hänför sig till vårdlandskapets uppgiftsområde, täcker hela området och kommunerna anvisar den finansiering som krävs för att sköta dem.

Landskapet ska således inte ha samma slags allmänna ansvarsområden som kommunerna, utan dess möjligheter att genom beslut åta sig uppgifter ska vara betydligt mer avgränsade än kommunens. Grunderna för avgränsningen är i stort sett desamma som de som ingick i den landskapsreform som föreslogs under den förra valperioden. Avgränsningen baserar sig på att vårdlandskapets finansiering grundar sig på statlig finansiering och en annan gränsdragning skulle innebära att vårdlandskapet kunde utöka sina kostnader och å andra sidan styra sin finansiering till skötseln av även andra uppgifter än de för vilka statsandel betalas. Förutom finansieringslösningen har man med avgränsningen av den allmänna kompetensen också velat undvika en situation där vårdlandskapens allmänna kompetens konkurrerar med kommunernas allmänna kompetens. I fråga om de uppgifter som överförs från kommunerna har man också velat betona att landskapssjälvstyret kan åta sig att sköta uppgifter endast när det anvisas finansiering och skötseln av uppgifter berör vårdlandskapets hela område, det vill säga överföringen av uppgifter baserar sig på ett avtal som vårdlandskapet ingått med alla kommuner.

Grundlagsutskottet konstaterade i fråga om den proposition som lades fram under förra valperioden (GrUU 26/2017 rd) att det i regel står i strid med den princip för självstyrelsen som traditionellt har förknippats med regional självstyrelse att landskapens allmänna kompetens saknas eller är begränsad i lag. Utskottet betonade att avsaknaden av allmän kompetens måste bedömas utifrån helheten. Vid helhetsbedömningen ansåg utskottet att det är av betydelse inte bara att de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas, utan att en kontrollerad förvaltningsreform

också inbegriper aspekter som på ett centralt sätt hör ihop med tryggheten av rättigheterna, liksom den finansieringsmodell som används. Grundlagsutskottet konstaterade att allmän kompetens för landskapet skulle stärka landskapets självstyrelse. I sitt utlåtande GrUU 65/2018 rd konstaterade utskottet att det är en uppenbar brist att social- och hälsovårdsutskottet inte hade kompletterat de bestämmelser som gäller landskapets allmänna kompetens.

I denna proposition har vårdlandskapets möjligheter att åta sig uppgifter utvidgats något utifrån grundlagsutskottets utlåtande. Avgränsningen är dock fortfarande nödvändig för att trygga finansieringsmodellen för reformen och finansieringen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

#### *Avsaknad av beskattningsrätt för vårdlandskapet*

Enligt propositionen ska vårdlandskapens finansiering basera sig på statlig finansiering och vårdlandskapen ska inte ha någon egen beskattningsrätt. Vårdlandskapens inkomstkällor är vid sidan av den statliga finansieringen också klient- och användningsavgifter samt inkomster av försäljning. Vårdlandskapen ska inte ha några andra betydande inkomstkällor. Bestämmelser om vårdlandskapens finansiering finns i lagen om vårdlandskapens finansiering. Utöver finansieringen enligt den föreslagna lagen om vårdlandskapens finansiering har vårdlandskapen enligt lagen om vårdlandskap en begränsad fullmakt att uppta lån för finansiering av nya investeringar och utvidgningsinvesteringar.

Det föreslås ingen beskattningsrätt för vårdlandskapen. Enligt grundlagsutskottets utlåtande om inrättandet av landskap och en reform av ordnandet av social- och hälsovården (GrUU 26/2017, s. 21) har lagstiftaren en bred prövningsrätt i fråga om landskapens beskattningsrätt. Utskottet ansåg att en självständig beskattningsrätt vore befogad med tanke på 121 § 4 mom. i grundlagen, men att den inte utgör något ovillkorligt krav för självstyrelse i landskapen.

Enligt artikel 9.3 i den europeiska stadgan om kommunal självstyrelse ska däremot åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser komma från lokala skatter och avgifter vars nivå de har befogenhet att bestämma inom lagens gränser. I propositionen föreslås det emellertid att riksdagen ska godkänna att det lämnas en underrättelse som gäller stadgan och enligt vilken bland annat artikel 9.3 inte ska vara tillämplig på landskap.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering har regeringen tillsatt en parlamentarisk kommitté för beredningen av vårdlandskapens beskattningsrätt. Enligt regeringsprogrammet ska den parlamentariska kommittén bereda ärendet före utgången av 2020.

#### **12.7 Finansiering av vårdlandskapen**

Finansiering enligt lagen om vårdlandskapens finansiering

I den föreslagna lagen om vårdlandskapens finansiering har man strävat efter att se till att den föreslagna finansieringsmodellen tryggar en tillräcklig finansiering för vårdlandskapen. Ett annat mål har varit en tydlig, enkel och transparent finansieringsmodell. I den föreslagna lagen har man särskilt strävat efter att beakta grundlagsutskottets ställningstaganden till den reform som föreslogs under den förra valperioden.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd att det när det gäller frågan om huruvida landskapens finansiering är tillräcklig inte finns någon tolkningspraxis från grundlagsutskottet som skulle gälla något som motsvarar den kommunala finansieringsprincipen. Utskottet ansåg att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att landskapen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Enligt utskottet är en motiverad utgångspunkt för landskapens finansiering att när bestämmelser om uppgifterna införs, gäller det att samtidigt se till att landskapen i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 15/2018 rd dessutom konstaterat att finansieringsprincipens betydelse i fråga om social- och hälsovårdstjänsterna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen. Finansieringen av vårdlandskapen ska i tillämpliga delar bedömas i ljuset av grundlagsutskottets praxis i fråga om finansieringsprincipen. Grundlagsutskottet har dock gjort bedömningen att skyddet för landskapens självstyrelse är mer begränsat än för den kommunala självstyrelsen och att finansieringsprincipen därför är av en annan betydelse för landskapen än för kommunerna vid den konstitutionella bedömningen av regleringen. Det avgörande för hur landskapen lyckas sköta uppgiften att ordna social- och hälso-tjänster är uttryckligen hur väl finansieringen räcker till och hur den fördelas. Det väsentliga är att finansieringen av social- och hälso-tjänsterna i tillräcklig grad måste motsvara servicebehovet och säkerställa att de kundavgifter som tas ut för social- och hälso-tjänster inte blir så höga att de som behöver tjänsterna inte kan utnyttja dem.

Enligt förslaget ska finansieringen av vårdlandskapen basera sig på den allmänna finansiering som föreskrivs i lagen om vårdlandskapens finansiering (1 §). Vårdlandskapen fattar i enlighet med sin självstyrelse självständiga beslut om användningen och fördelningen av anslagen, dock med beaktande av sina lagfästa skyldigheter och gränserna för sin behörighet. Det ska finnas exakta bestämmelser om grunderna för finansieringen i lagen om vårdlandskapens finansiering, och finansieringen bestäms i enlighet med bestämmelserna på lagnivå. Bestämmelser om viktningen av faktorerna för fastställande av finansieringen till vårdlandskapen ska också utfärdas på lagnivå (3 §). Behovs- och omgivningsfaktorernas andel av finansieringen ska totalt vara 84,402 procent, den andel av finansiering som betalas per invånare 14,622 procent och den andel som betalas på basis av främjande av välfärd och hälsa 0,977 procent. Det ska föreskrivas i lag om viktningen av faktorerna det år som föregår det år då lagen träder i kraft, varefter de årligen ändras i enlighet med de förändringar i finansieringen som hänförs till faktorerna för fastställandet och förändringarna i vårdlandskapens uppgifter. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 15/2018 rd (s. 22) konstaterat att viktningssvårdena för finansieringsandelarna kan anses vara av central betydelse för hur väl finansiering av landskapen räcker till och för hur väl invånarna tillförsäkras social- och hälso-tjänster, och därför uttryckligen krävt reglering på lagnivå i dessa avseenden.

Enligt förslaget ska nivån på finansieringen för vårdlandskapen i hela landet grunda sig på de faktiska kostnaderna för vårdlandskapens uppgifter. Som grund för den statliga finansieringen av vårdlandskapen används enligt 5 § i lagen om vårdlandskapens finansiering de driftskostnader som föranleds av vårdlandskapens uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet samt de planerliga avskrivningarna, från vilka det årligen dras av de kund- och användaravgifter som vårdlandskapen tar ut, vårdlandskapens försäljningsinkomster samt statsunderstöd.

Nivån på den statliga finansieringen för hela landet och för varje finansår baserar sig på vårdlandskapens kalkylerade kostnader föregående år. Dessutom justeras finansieringsnivån årligen i enlighet med 6 § 1 mom. i den föreslagna lagen för följande finansår. Finansieringen höjs med stöd av lag genom att utvecklingen i fråga om faktorer som påverkar behovet av finansiering

beaktas i förväg, däribland den uppskattade ökningen i servicebehovet, den ökade kostnadsnivån och de kostnader som föranleds av eventuella nya eller utvidgade uppgifter för vårdlandskapen. Finansieringsnivån är således exakt reglerad i lag och kan alltså förutses av vårdlandskapen på förhand, vilket stöder det självstyrelsen i beslutsfattandet och möjliggör en systematisk verksamhet.

I motsats till vad som föreslogs i samband med den reform som föreslogs under den förra valperioden föreslås det inte någon mekanisk begränsning för att justera finansieringsnivån för vårdlandskapen. Syftet med begränsningen var att säkerställa målet att stävja kostnadsökningarna för den offentliga social- och hälsovården med tre miljarder euro fram till 2030. Grundlagsutskottet ansåg då att den föreslagna begränsningen med tanke på grundlagens bestämmelser är oproportionerlig i förhållande till den förväntade kostnadsökningen (GrUU 15/2018 rd, s. 22).

I den föreslagna finansieringsmodellen för vårdlandskapen försöker man dock också beakta att det ska finnas ett incitament för utveckling och förnyelse av verksamheten och tjänsterna i vårdlandskapen. Därför beaktas inte den årliga uppskattade ökningen av servicebehovet inom social- och hälsovården helt och hållet på förhand i finansieringen, utan 80 procent av den årliga ökningen av servicebehovet enligt Institutet för hälsa och välfärds analysmodell för socialutgifter. I enlighet med övergångsbestämmelserna i den föreslagna lagen om vårdlandskapens finansiering (35 §) ska den uppskattade ökningen av servicebehovet dock i början av reformen, åren 2023–2024, beaktas fullt ut på förhand. Enligt analysmodellen för socialutgifter uppskattas ökningen av servicebehovet inom social- och hälsovården till i medeltal ca 1,2 procent per år under perioden 2023–2030. De gränser som satts för justering av finansieringen kan betraktas som motiverade, eftersom det huvudsakliga finansieringsansvaret vilar på staten i den föreslagna modellen. Att fullt ut på förhand beakta ökningen av det uppskattade servicebehovet enligt analysmodellen sporrar inte vårdlandskapen att vidta åtgärder för att förbättra tjänsternas verkningfullhet och servicesystemets effektivitet och på så sätt dämpa kostnadsökningen och öka tjänsternas produktivitet. Med tanke på en tillräcklig finansiering till vårdlandskapen är det av betydelse att uppskattningen av det ökade servicebehovet enligt analysmodellen beräknas utifrån den nuvarande servicestrukturen med beaktande av bland annat de kostnader som beror på förändringar i befolkningsstrukturen, men inte t.ex. serviceanordnarens eventuella produktivetsfrämjande åtgärder. Med de sistnämnda avses till exempel att dyra institutionstjänster minskas genom förebyggande åtgärder och öppen service, att verkningfullheten och produktiviteten hos tjänsterna på basal nivå förbättras, att kvaliteten, verkningfullheten och produktiviteten hos dyra specialiserade tjänster förbättras genom att kompetensen samlas samt genom arbetsfördelning och integration samt att resursbehovet minskas inom hela systemet med hjälp av digitalisering och elektroniska tjänster.

Utöver det ökade servicebehovet ska även höjningen av kostnadsnivån beaktas finansårsvis på förhand i finansieringen till vårdlandskapen i hela landet. Enligt 8 § i lagen om vårdlandskapens finansiering ska vårdlandskapens kostnadsindex på samma sätt som det prisindex för basservice som för närvarande används i kommunernas statsandelar bildas som ett viktat medeltal av de index som beskriver kostnadsutvecklingen i vårdlandskapen. Kostnadsindexet för vårdlandskapen bildas enligt det allmänna förtjänstnivåindexet (60 procent) konsumentprisindexet (30 procent) och förändringen i arbetsgivares socialskyddsavgifter (10 procent). Avsikten har varit att kostnadsindex för vårdlandskapen ska bildas så att dessa inte själva genom sina beslut kan påverka indexets utveckling. Om man i indexet t.ex. i stället för det allmänna förtjänstnivåindexet använder vårdlandskapens förtjänstnivåindex, har vårdlandskapen inga incitament att bromsa utvecklingen av förtjänstnivån, eftersom staten finansierar löneförhöjningen fullt ut.

Den föreslagna indexstrukturen motsvarar de viktningsvärden som användes i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande om den proposition till reform som lämnades den förra valperioden och som avviker från det som föreslogs i regeringspropositionen.

Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande GrUU 15/2018 rd (s. 22–23) uppmärksamhet vid strukturen hos det tidigare föreslagna landskapsindexet. Enligt utskottet utgjorde landskapsindexet inte nödvändigtvis en motiverad finansieringsgrund för kostnadsutvecklingen inom social- och hälsovården, eftersom indexet knappast alls bildas av faktorer som återger utvecklingen i fråga om social- och hälsovårdskostnaderna. Detta underströks av att den kostnadsökning som föranleds av landskapens lagstadgade uppgifter och skyldigheter skulle ha beaktats bara en gång genom en nivåhöjning av den statliga finansieringen och detta i samband med att ändringen träder i kraft. Utskottet ansåg att det kunde ha uppstått en strukturell spänning mellan landskapsindexet och finansieringsprincipen som skulle ha varit problematisk i konstitutionellt hänseende. Vid den konstitutionella bedömningen av grunden för landskapsindexet var det också av betydelse att avsikten enligt det dåvarande förslaget till finansieringslag var att finansieringen under övergångsperioden endast skulle beakta förändringen i kostnadsnivån, men inte förändringen i servicebehovet.

Den föreslagna finansieringslagen bedöms inte medföra några sådana problem som grundlagsutskottet har noterat. Viktningen av kostnadsindexet för vårdlandskapen har justerats på det sätt som togs upp i samband med riksdagsbehandlingen under den förra valperioden. Utifrån de konsekvensbedömningar som gjordes i samband med beredningen ser kostnadsindexet för vårdlandskapen ut att beskriva utvecklingen i fråga om vårdlandskapens utgifter på ett relativt tillförlitligt sätt jämfört med exempelvis det nuvarande kostnadsindexet för kommunerna. Kostnadsindexet för vårdlandskapen uppvisar en ökning på i genomsnitt 2,6 procent på årsnivå för perioden 2023–2030. Det föreslås att de kostnader som föranleds av vårdlandskapens nya och utvidgade uppgifter i enlighet med 9 § den föreslagna lagen om landskapens finansiering ska beaktas fullt ut i finansieringen i hela landet av vårdlandskapen under det år som lagen träder i kraft. På detta sätt säkerställs att finansieringsprincipen genomförs i fråga om dessa kostnader. Den största skillnaden jämfört med den finansieringsmodell som föreslagits tidigare är dock att nivån på den statliga finansiering som anvisas vårdlandskapen föreslås bli justerad i hela landet årligen i efterskott så att den motsvarar de faktiska kostnaderna (10 §). På detta sätt kommer den kalkylerade finansieringen inte att skilja sig från de faktiska kostnaderna. Eftersom en justering i efterskott i sista hand säkerställer att finansieringen motsvarar de faktiska kostnaderna, har träffsäkerheten hos bedömningarna av vilka effekter det vårdlandskapsindex som används och förändringarna i uppgifternas art och omfattning får inte så stor betydelse.

Det föreslås att den kalkylerade finansieringsmodellen för vårdlandskapen tas i bruk från och med det år då reformen träder i kraft, varvid justeringar i hela landets finansieringsnivå görs i enlighet med finansieringslagen och även landskapsvisa förändringar i bestämningsfaktorerna genast beaktas. Avsikten är att föreskriva om en övergångsperiod som omfattar åren 2023–2029, inom vilken vårdlandskapen ska anpassa sin verksamhet från den kostnadsbaserade finansieringen enligt det nuvarande systemet till den kalkylerade finansieringen enligt det nya systemet. För att möjliggöra en kontrollerad anpassning av verksamheten under vårdlandskapens första verksamhetsår kommer ändringarna jämfört med nuläget att vara måttfullare än vid utgången av övergångsperioden. Under det år lagen träder i kraft ska skillnaden mellan de landskapsvisa kostnader som överförs och den kalkylerade finansieringen jämnas ut fullt ut mellan vårdlandskapen genom en övergångsutjämning, varefter övergångsutjämningen sänks stegvis. Den förändring på +/- 150 euro per invånare som ändringen av finansieringssystemen medför blir från och med 2029 en finansiell post som tills vidare ska beaktas i finansieringen av vårdlandskapet. Den föreslagna modellen med en övergångsutjämning bedöms trygga ordnandet av tjänster och

ett kontrollerat genomförande av reformen i de olika vårdlandskapen. Enligt de konsekvensbedömningar som gjordes i samband med beredningen är den permanenta övergångsutjämnningen på riksnivå från och med 2029 cirka 30 miljoner euro (dvs. cirka 5 euro per invånare).

Hur finansieringen av social- och hälsovården ska fördelas mellan de enskilda vårdlandskapen ska i enlighet med 3 kap. i den föreslagna lagen om vårdlandskapens finansiering i princip bestämmas enligt en modell där den kalkylerade allokeringsskyladen är invånarantalet, bakgrundsfaktorer samt behovsfaktorer. Finansieringen av räddningsväsendet bestäms i enlighet med 4 kap. i finansieringslagen utifrån invånarantalet, befolkningstätheten och riskfaktorerna. Den andel som betalas per invånare ska ha ett viktningsvärde på 13,424 procent på riksnivå vid finansieringen av social- och hälsovården i vårdlandskapen. Huvudvikten ska ligga på de faktorer som beskriver behovet av social- och hälsovårdstjänster och de omgivningsfaktorer som är kopplade till dem, och deras viktningsvärde utgör 85,576 procent. Därtill kommer främjandet av välfärd och hälsa med vikten 1 procent. Även om man i den statliga finansieringsmodellen i princip tyr sig till en kalkylerad modell, som inte som sådan nödvändigtvis beaktar alla faktiska faktorer som inverkar på kostnaderna, erbjuder den föreslagna modellen i förhållande till finansieringsprincipen en logisk och objektiv utgångspunkt för fördelningen av finansieringen mellan vårdlandskapen. I ljuset av dagens kunskap görs den bedömningen att befolkningsunderlaget samt bakgrunds- och behovsfaktorerna på bästa sätt beskriver kostnaderna för att ordna tjänster. Det viktigaste syftet med det nya kalkylerade systemet är att säkerställa att alla vårdlandskap har förutsättningar att klara av sina lagfästa uppgifter, trots att de omgivande förhållandena skiljer sig åt.

Utöver behovsfaktorerna ingår också koefficienten för främjande av hälsa och välfärd i finansieringskalkylen, eftersom incitament för finansiering av förebyggande tjänster anses som mycket viktiga. Finansieringsprincipen förutsätter att statens finansieringssystem dimensionerar finansieringen så att den täcker behoven för varje budgetår. Om den andel som koefficienten för främjande av välfärd och hälsa står för är hög, kan finansieringsprincipen äventyras, eftersom främjandet av hälsa och välfärd ur finansiell synvinkel ska påverka den långsiktiga kostnadsutvecklingen. Med avseende på finansieringsprincipen får tyngdpunkten i finansieringen därmed inte förskjutas i någon högre grad mot främjande av välfärd och hälsa. Eftersom koefficienten för främjande av välfärd och hälsa är mycket liten, bara en procent, anses den inte i detta skede utgöra någon risk med tanke på finansieringsprincipen.

De kalkylerade grunderna för fördelningen av finansieringen mellan vårdlandskapen enligt det föreslagna finansieringssystemet stöder den behovsbaserade utgångspunkten i speciallagstiftningen om social- och hälsovårdstjänster. En betydande del av bestämningsgrunderna för de kalkylerade kostnaderna är kopplade till på forskningsdata baserade, centrala behovsfaktorer inom social- och hälsovården och de omgivningsfaktorer som inverkar på kostnaderna för den. Vårdlandskapen har inom ramen för sin självstyrelseenliga beslutanderätt samt inom de gränser som föreskrivs i grundlagen och speciallagstiftningen också möjlighet att i viss mån påverka kostnaderna för ordnandet av tjänster i första hand genom att effektivisera produktionen av lagstadgade tjänster. Huruvida den finansiering som staten anvisar faktiskt räcker till att för att ordna tjänster kan påverkas av flera faktorer. Nivån på tjänsterna kan till exempel variera mellan områdena eller så kan tjänsterna vara mer ineffektiva i vissa områden än i andra. Att finansieringen inte räcker till kan också bero på att den behovsbaserade kalkylerade finansieringen enligt förslaget inte matchar det faktiska servicebehovet i området och finansieringsbehovet till följd av detta. De sistnämnda faktorerna är därmed sådana över vilka vårdlandskapen har antingen obefintligt eller mycket litet inflytande. Finansieringens tillräcklighet och orsakerna till den utreds framför allt i det styrnings- och förhandlingsförfarandet enligt lagen om vårdlandskap och lagen om ordnandet av social- och hälsovård som beskrivs nedan. I finansieringslagen

föreslås också bestämmelser om regelbunden justering av servicebehovskoefficienterna för social- och hälsovården och deras viktning (14 §).

Vårdlandskapens möjligheter att samtidigt anpassa sin ekonomi och klara av sina lagstadgade skyldigheter är begränsade eftersom de endast har ett begränsat driftsekonomiskt svängrum. Speciallagstiftningen om grundlagsskyddade social- och hälsojänster bygger på ett behovsorienterat system, där varje person som omfattas av lagens tillämpningsområde har rätt till de tjänster som han eller hon enligt en yrkesutbildad persons bedömning behöver. När man bedömer om tjänsterna är tillräckliga kan som utgångspunkt tas en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 71 och GrUU 36/2012 rd, s. 2/II samt GrUU 30/2013 rd s. 3/I).

Om den ovan beskrivna finansieringen enligt finansieringslagen inte räcker till för att trygga finansieringen av tjänsterna i ett enskilt vårdlandskap på det sätt som förutsätts i grundlagen, har vårdlandskapet enligt förslaget rätt att få tilläggsfinansiering. Förslaget avviker alltså också till denna del avsevärt från den regeringsproposition som lämnades under den förra valperioden (RP 15/2017 rd). Enligt den skulle landskapets finansiering ha höjts i hela landet, om finansieringen i ett visst antal landskap äventyrades och med stöd av en separat bestämmelse när finansieringen i ett enskilt landskap äventyrades. Avsikten har varit att förenkla finansieringsmodellen i den föreslagna finansieringslagen. Den nu föreslagna regleringen om tilläggsfinansiering (11 och 26 §) baserar sig alltid på situationen i ett enskilt vårdlandskap. Regleringen motsvarar i huvudsak den reglering i 7 § i den proposition som lämnades under den förra valperioden och som lyftes fram i social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande vid riksdagsbehandlingen av propositionen.

Grundlagsutskottet bedömde i sina utlåtanden GrUU 26/2017 rd, GrUU 15/2018 rd och GrUU 65/2018 rd de paragrafer om höjning av landskapets finansiering (6 § 2 och 3 mom.), behovsprövad finansiering (7 §) och statlig finansiering till ett landskap med ekonomiska svårigheter (8 §) som ingick i förslaget till finansieringslag i propositionen. Utskottet ansåg att regleringen på grund av den höga tröskeln för tillämpning och den prövning som finansministeriet anvisades är problematisk med tanke på grundlagen. Utskottet ansåg att 7 § var egenartad också i det avseendet att höjningens totalbelopp skulle dras av från det sammanlagda beloppet statlig finansiering som betalas till landskapen på så sätt att avdraget var lika stort per invånare i alla landskap. En höjning av finansieringen till ett landskap skulle alltså sänka den årliga finansieringen till alla landskap. De föreslagna undantagsbestämmelserna uppfyllde inte tillräckligt entydigt statens ansvar för att i enlighet med 22 § i grundlagen sörja för att landskapen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter också i exceptionella situationer. Det stod enligt grundlagsutskottet i och för sig klart att staten ytterst måste trygga rätten till tillräckliga social- och hälsojänster i ett läge där landskapet inte har ekonomiska möjligheter till det. Regleringen var konstitutionellt problematiskt till den del procedurbestämmelserna om exceptionella situationer inte förpliktade staten att fullgöra detta ansvar i tillräcklig grad. Utskottet ansåg att bestämmelserna om exceptionella situationer måste ge de minimiförutsättningar som krävs för att landskapen ska kunna tillgodose invånarnas grundläggande fri- och rättigheter så som grundlagen kräver (GrUU 15/2018 rd, s. 24). Grundlagsutskottet konstaterade i ställningstagandet om lagstiftningsordning i utlåtandet GrUU 15/2018 rd att social- och hälsovårdsutskottet måste ändra bestämmelserna i finansieringslagen så att de korrekt och exakt säkerställer finansieringen av tillräckliga social- och hälsojänster och landskapets förutsättningar att i exceptionella situationer tillgodose invånarnas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (s. 25). Utskottets ställningstagande gällde såväl finansieringens tillräcklighet som exceptionella situationer i enskilda eller i alla kommuner.

Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande 65/2018 rd (s. 28-30) de ändringar som social- och hälsovårdsutskottet föreslagit i 7 § i den tidigare propositionen. Grundlagsutskottet ansåg att de ändringar som social- och hälsovårdsutskottet gjort i paragrafen har beaktats i tillräcklig utsträckning. Social- och hälsovårdsutskottet föreslog att det i finansieringslagens 7 § föreskrivs om ett enskilt landskaps rätt till tilläggsfinansiering i ett läge där landskapets möjligheter att trygga tillräckliga social- och hälso-tjänster äventyras. Tilläggsfinansieringen enligt förslaget är avsedd att vara både proaktiv och i förekommande fall utgöra en justeringsmetod när det uppstår problem i enskilda landskap. Paragrafen ska tillämpas sekundärt i förhållande till 6 § 3 mom. och andra bestämmelser i 2-4 kap. i finansieringslagen. Om villkoren uppfylls har landskapet rätt till tilläggsfinansiering, och finansministeriet har ingen prövningsrätt i ärendet. I fråga om tilläggsfinansieringens belopp föreskrivs dock att det i praktiken skulle grunda sig på en samlad bedömning av landskapets ekonomiska situation, och underlaget för denna bedömning skulle i avgörande grad bildas utifrån de förhandlingar och bedömningar som avses i förslagen till landskapslag och lag om ordnande social- och hälsovård. Den totala finansieringen för det landskap som får tilläggsfinansiering måste enligt motiven ligga på en nivå som tillåter ”att också de landskap som inte har fått tillräckligt stora anslag med hjälp av sina generella medel och de extra anslagen dels måste kunna säkerställa tillräckliga social- och hälso-tjänster för alla på lika vilka villkor, dels också ta hand om övriga lagfästa uppgifter”. Beviljad tilläggsfinansiering kan leda till ett utvärderingsförfarande i landskapet, och ytterst till en ändring av landskapsindelningen på det sätt som föreskrivs i landskapslagen och i lagen om landskapsindelning. I utkastet till betänkande föreslogs dessutom att bestämmelsen om omprövningsförfarande i finansieringslagen preciseras i fråga om beviljande av tilläggsfinansiering. Grundlagsutskottet ansåg vidare i sitt ovan nämnda utlåtande om utkastet till betänkande att ordalydelsen i bestämmelsen om beviljande av tilläggsfinansiering behöver ändras så att det inte kan tolkas så, att det är statsrådets allmänna sammanträde som förelägger finansministeriet ett förslag om beviljande av tilläggsfinansiering (GrUU 65/2018 rd, s. 30).

Ett enskilt vårdlandskap ska enligt finansieringslagen ha rätt att få tilläggsfinansiering också för räddningsväsendet i situationer där den statliga finansieringen enligt finansieringslagen inte annars räcker till för att trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på det sätt som avses i 19 § i grundlagen eller ordnandet i vårdlandskapet av räddningsväsendets tjänster i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 7, 15 och 20 § i grundlagen. Staten ska finansiera tilläggsfinansieringen med ett anslag som reserverats för detta ändamål i statsbudgeten. Bestämmelser om rätten till tilläggsfinansiering föreslås i 11 § och om beviljande av tilläggsfinansiering i 26 § i finansieringslagen. Tilläggsfinansiering kan beviljas antingen på ansökan av vårdlandskapet eller på initiativ av ministeriet genom beslut av statsrådet. Beslutet om tilläggsfinansiering ska beredas i en beredningsgrupp som består av representanter för både ministerierna och det berörda vårdlandskapet. Tilläggsfinansieringen ska utgöra en del av vårdlandskapets allmänna finansiering. Ett beslut om tilläggsfinansiering kan dock förenas med villkor som är bindande för vårdlandskapet och vars syfte är att trygga ordnandet av tjänsterna och en tillräcklig finansiering för detta. Tilläggsfinansiering ska beviljas till ett sådant belopp att de ovan nämnda i lag föreskrivna tjänsterna som tryggas i grundlagen och bestäms utifrån individens behov kan tillhandahållas. Bedömningen ska grunda sig på de uppgifter som framkommit vid processen för bedömning av tillgången till tjänster och finansieringens tillräcklighet enligt den föreslagna lagen om vårdlandskap och den föreslagna lagen om ordnandet av social- och hälsovård samt på andra objektiva utredningar och uppgifter som är tillgängliga vid beredningen och som gäller tillståndet för vårdlandskapens ekonomi eller servicesystemet.

Tilläggsfinansieringen inverkar också på nivån på finansieringen för vårdlandskapen i hela landet, eftersom den beaktas i de faktiska kostnaderna på riksnivå när finansieringen för vårdlandskapen ses över i efterhand i enlighet med den föreslagna 10 § i finansieringslagen.



I den föreslagna finansieringsmodellen beaktas också automatiskt de kostnader som föranleds av reformen i samband med inrättandet av vårdlandskapen till den del särskild finansiering inte beviljas för dem i och med en efterhandsjustering som görs på basis av de faktiska kostnaderna.

Som helhet betraktad bedöms finansieringsmodellen i den föreslagna finansieringslagen trygga finansieringen av vårdandskapen så att dessa kan trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för alla sina invånare på lika villkor på det sätt som grundlagen förutsätter. När det gäller finansieringens omfattning beaktas på riksnivå den på förhand uppskattade utvecklingen av servicebehovet, förändringen i kostnadsnivån och de merkostnader som de ändrade uppgifterna medför. Den kalkylerade finansieringen justeras årligen i efterhand så att den motsvarar de faktiska kostnaderna, vilket gör att den kalkylerade finansieringen inte avviker från de faktiska kostnaderna för social- och hälsovårdstjänsterna i vårdlandskapen. Finansieringen fördelas mellan vårdlandskapen enligt de bestämningsfaktorer som anges i finansieringslagen. Man har strävat efter att så väl som möjligt utforma bestämningsfaktorerna så att de beaktar just de faktorer som ger upphov till kostnader för vårdlandskapen, såsom servicebehovet och lokala förhållanden. Om finansieringen enligt finansieringslagen trots det inte tryggar finansieringen för att ett enskilt vårdlandskap ska kunna organisera de tjänster som avses i grundlagen, har landskapet rätt att få tilläggsfinansiering. Den tilläggsfinansiering som staten beviljar tryggar i sista hand rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter i en situation där vårdlandskapet inte har ekonomiska förutsättningar för detta.

## **12.8 Vårdlandskapens styrning**

### *Styrningen av vårdlandskapens ekonomi*

Med finansieringsprincipen avses att det i det skede när vårdlandskapet anförtros uppgifter ska ses till att detta har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att sköta uppgifterna. Genomförandet av finansieringsprincipen måste bedömas såväl genom en granskning av vårdlandskapens förmåga att klara av sina lagstadgade uppgifter som i relation till vårdlandskapens styrsystem som helhet. Bedömningen måste göras såväl genom en övergripande granskning av vårdlandskapens ekonomi som ur det enskilda vårdlandskapets synvinkel. Genom en sådan övergripande granskning blir det möjligt att bedöma den ekonomiska grunden för vårdlandskapens självstyrelse.

Förutom att genomförandet av finansieringsprincipen förutsätter att finansieringen baserar sig på statlig finansiering, förutsätter det också att staten har möjligheter att påverka sådana beslut för vilka den i sista hand betalar kostnaderna. Det man eftersträvat med bestämmelserna om statlig styrning har varit att dämpa vårdlandskapets utgiftsutveckling. Statens styrning inverkar på ett avgörande sätt på invånarnas möjligheter att påverka och fatta beslut och vårdlandskapens rätt att själva besluta om sin ekonomi. Bestämmelser om vårdlandskapens ekonomi föreslås i lagen om vårdlandskap.

Fundamentet för styrningen av vårdlandskapens ekonomi är planen för de offentliga finanserna, som är en samlande faktor vid beslutsfattandet om de offentliga finanserna. Syftet med planen för de offentliga finanserna är att stödja det beslutsfattande som gäller den offentliga ekonomin samt iakttagandet av det medelfristiga målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna. I planen granskas de offentliga finanserna på ett övergripande sätt och den ligger till grund för senare beredning av lagstiftning och budget. I samband med planen för de offentliga finanserna granskas således både verksamheten och ekonomin, men också balansen mellan dem. I planen för de offentliga finanserna finns delar som gäller statsfinanserna, den kommunala ekonomin, lagstadgade arbetspensionsanstalter och andra socialskyddsfonder. Enligt 12 § i den föreslagna

lagen om vårdlandskap ska planen för de offentliga finanserna i fortsättningen också innehålla ett avsnitt om vårdlandskapens ekonomi.

Statsrådet gör upp en plan för de offentliga finanserna för valperioden och ser före utgången av april varje år över planen för de följande fyra åren. Statsrådet vidtar nödvändiga åtgärder för att korrigera stabiliteten och hållbarheten i de offentliga finanserna, om det anser att det finns en betydande avvikelse som äventyrar uppnåendet av det medelfristiga målet för det strukturella saldot i de offentliga finanserna.

Rambeslutet för statsfinanserna skapar en bindande fyraårig ram för respektive regeringsperiod. Med hjälp av utgiftsregeln garanteras en utgiftspolitik inom statsfinanserna som är ansvarsfull och långsiktig och främjar ekonomisk stabilitet. Systemet baserar sig på en bindande och reell ram för valperioden, i vilken företas endast nödvändiga pris- och kostnadsnivåkorrigeringar samt strukturella korrigeringar varje år. Ramsystemet begränsar de utgifter som kan budgeteras i statsbudgeten. Syftet med denna regel är att begränsa de totala utgifter som skattebetalarna ska stå för.

Den del som vårdlandskapen och deras bolag utgör av de offentliga finanserna kommer att granskas som en egen helhet i planen för de offentliga finanserna, och där samordnas finansieringens tillräcklighet för landskapens uppgifter och beaktas de ramvillkor som de offentliga finanserna ställer. Finansieringens tillräcklighet för skötseln av vårdlandskapens uppgifter bedöms såväl som en helhet som vårdlandskapsvis. Förslaget ligger i linje med grundlagsutskottets ståndpunkt i fråga om att granskningen av finansieringsprincipen entydigt ska ske på grundval av lag (GrUU 34/2013 rd, s. 2 och GrUU 63/2014 rd). I samband med behandlingen av planen för de offentliga finanserna är det nödvändigt att bedöma förutsättningarna för att tillgoda de grundläggande fri- och rättigheterna på det sätt som grundlagsutskottet har konstaterat i sitt utlåtande GrUU 19/2016 rd.

Bestämmelser om beloppet av den kalkylerade och allmänna finansieringen för vårdlandskapen finns i lagen om finansiering av vårdlandskap. De faktiska kostnaderna för vårdlandskapen och den framtida utvecklingen av finansieringen ska granskas i delegationen för vårdlandskapens ekonomi och förvaltning, som finns i anslutning till finansministeriet. Delegationen har företrädare för alla vårdlandskap och de styrande ministerierna.

Också styrningen av vårdlandskapets och räddningsväsendets uppgifter, som bedöms nedan i detta avsnitt, har betydelse med tanke på tryggandet av en tillräcklig finansiering av de social- och hälsovårdstjänster som avses i 19 § i grundlagen. Bestämmelser om dessa finns i lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om organisering av räddningsväsendet. Statsrådet ska som en del av de riksomfattande strategiska mål för social- och hälsovården och räddningsväsendet som statsrådet fastställer vart fjärde år också ange målen för ökad produktivitet och kostnadseffektivitet. En av uppgifterna för delegationen för social- och hälsovård och delegationen för räddningsväsendet är att förutsäga, följa och utvärdera hur kostnaderna för social- och hälsovården och räddningsväsendet utvecklas. Vid de årliga förhandlingar om styrningen som social- och hälsovårdsministeriet genomför med varje vårdlandskap och de motsvarande förhandlingar som inrikesministeriet genomför med vårdlandskapen i fråga om räddningsväsendet behandlas också social- och hälsovårdens och räddningsväsendets produktivitet och kostnadseffektivitet samt kostnadsutvecklingen i vårdlandskapen och finansieringens tillräcklighet. Också finansministeriet ska delta i dessa förhandlingar. Varje vårdlandskap ska följa kostnaderna och produktiviteten inom den social- och hälsovård som det ordnar och årligen göra en utredning om den ekonomiska situationen i vårdlandskapet och i fråga om den social- och hälsovård det producerar. En motsvarande utredning ska göras också i fråga om räddningsväsendet.

Institutet för hälsa och välfärd bereder årligen en sakkunnigbedömning för att utvärdera jämlikheten och tillräckligheten hos finansieringen när det gäller social- och hälsovården på riksnivå, i vårdlandskapens samarbetsområden och i vårdlandskapen. I sakkunnigbedömningarna granskas bland annat kostnaderna för social- och hälsovården och kostnadernas utveckling. I bedömningarna granskas dessutom eventuella åtgärder som med tanke på kostnadshanteringen eller annars är nödvändiga att genomföra i vårdlandskapet för att jämlikheten och kvaliteten på social- och hälsovården ska kunna tryggas med statlig finansiering och annan intern finansiering. Varje regionförvaltningsverk bereder årligen för varje vårdlandskap inom sitt område en sakkunnigbedömning för att bedöma om nivån på tjänsterna och finansieringen inom räddningsväsendet är tillräcklig. Social- och hälsovårdsministeriet ska utnyttja Institutet för hälsa och välfärds sakkunnigbedömningar när ministeriet årligen utarbetar en riksomfattande utredning för utvärdering av invånarnas lika tillgång till social- och hälsovård och finansieringsnivåns tillräcklighet. Utredningen ska också innehålla ett förslag till behövliga åtgärder bl.a. för utarbetandet av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. Inrikesministeriet ska göra en motsvarande utredning om räddningsväsendet.

I lagen om vårdlandskapens finansiering föreskrivs om den finansiering med allmän täckning som vårdlandskapet får. Vårdlandskapet ska i enlighet med 4 § i finansieringslagen självständigt besluta om användningen av sin finansiering. I 97 § i lagen om vårdlandskap förutsätts balans eller överskott i ekonomiplanen senast vid utgången av det andra året efter budgetåret. Underskott i landskapets balansräkning ska täckas inom den tidsfrist som anges i lagen. Kravet är således strängare än kommunallagens balanskrav. Vårdlandskapet ska ha möjlighet att självständigt ta kortfristiga lån, men inte långfristiga lån för att täcka finansieringsbehovet. Enligt lagen om vårdlandskap är det möjligt för ett vårdlandskap att uppta långfristiga lån endast med en fullmakt att uppta lån som statsrådet beviljat och inom ramen för vilken vårdlandskapet har rätt att uppta lån för finansiering av investeringar. Till denna del är vårdlandskapets ekonomiska beslutanderätt mer begränsad än kommunernas på grund av den finansieringsmodell för vårdlandskapen som beskrivs ovan.

Kriterierna för vårdlandskapets ekonomi ska ställas upp på koncernnivå för vårdlandskapskoncernen, varvid granskningen omfattar både vårdlandskapets och dess dottersammanslutningars ekonomi. Vid utvärderingsförfarandet i ett vårdlandskap utvärderar staten och vårdlandskapet vårdlandskapets ekonomiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Den utvärderingsgrupp som tillsatts vid förfarandet framlägger ett förslag till åtgärder för att sanera vårdlandskapets ekonomi och trygga förutsättningarna för att ordna social- och hälsovårdstjänsterna och organisera räddningsväsendet. Vårdlandskapsfullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet för eventuella fortsatta åtgärder. Enligt propositionen ska vårdlandskapen göra upp en budget och en ekonomiplan som genomför de åtgärder som vårdlandskapsfullmäktige har föreslagit. Målet med bestämmelserna är att uppmuntra vårdlandskapen till att sköta sin ekonomi och förebygga ekonomiska problem med framförhållning. Det utvärderingsförfarande som föreskrivs i 120 och 121 § i lagen om vårdlandskap kan leda till sammanslagningar av vårdlandskap.

Det är finansministeriet som beslutar om ett utvärderingsförfarande ska inledas utifrån de kriterier som anges i lagen om vårdlandskap och vårdlandskapets bokslutsuppgifter. De kriterier som ska bedömas innan ett utvärderingsförfarande utifrån ekonomiska nyckeltal inleds är om förhållandet mellan årsbidraget och avskrivningarna i vårdlandskapets koncernresultaträkning understiger 80 procent samt om koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag understiger 0,8 två räkenskapsperioder i följd. Dessa villkor ska uppfyllas under två räkenskapsperioder i följd. Ett utvärderingsförfarande kan inledas också om vårdlandskapet inte har täckt underskottet i balansräkningen inom utsatt tid eller om vårdlandskapet har beviljats fullmakt att uppta extra lån för att genomföra investeringar. Dessutom kan förfarandet inledas om vårdlandskapet

har beviljats tilläggsfinansiering två gånger under tre på varandra följande räkenskapsperioder. Utifrån vårdlandskapets ekonomi ska finansministeriet pröva om ett utvärderingsförfarande ska inledas, varvid eventuella särskilda omständigheter kan beaktas. Utvärderingsförfarandet kan inledas också på initiativ av social- och hälsovårdsministeriet, om ministeriet anser att vårdlandskapets förmåga att ordna social- och hälsovård uppenbart har äventyrats på det sätt som avses i 25 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård.

I lagen om vårdlandskap föreskrivs det också om begränsning av behörigheten för en myndighet i ett vårdlandskap för den tid som förfarandet pågår och tills den som utreder vårdlandskapsindelningen har lagt fram sitt förslag eller tills det har beslutats att en utredare inte ska tillsättas eller, om utredning inte ska inledas, tills det åtgärdsprogram för sanering av ekonomin och tryggnad av servicen som vårdlandskapsfullmäktige har fattat beslut om har inletts. En myndighet i ett vårdlandskap får fatta beslut som har betydande långsiktiga verkningar för vårdlandskapets ekonomi eller som skulle strida mot åtgärdsförslag som lagts fram av en utvärderingsgrupp endast om det inte är möjligt att senarelägga beslutet av tvingande skäl eller på grund av ärendets brådskande natur. Det anses nödvändigt att begränsa myndighetsbehörigheten för att vårdlandskapets ekonomi inte ska försämrats ytterligare och därmed påverka tryggheten av tjänsterna. Besluten är förenade med finansministeriets besvärsmått. Bestämmelserna om utvärderingsförfarandet tryggar för sin del den rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som är kopplad till grundlagen i en situation där vårdlandskapets ekonomiska förutsättningar har försämrats utifrån de kriterier som anges i lagen. Begränsningen av vårdlandskapets beslutanderätt är en säkerhetsmekanism i en situation där vårdlandskapets ekonomiska situation är sådan att en ytterligare begränsning av landskapets beslutanderätt inverkar negativt på tillgången till tjänster och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för invånarna i vårdlandskapet. Syftet med regleringen är att trygga de rättigheter som invånarna i vårdlandskapen har enligt lag, och det kan anses motiverat att ingripa i landskapets beslutanderätt på sådana grunder. Regleringen behövs inte bara för att trygga de tjänster som hör till det allmänna uppdraget, utan också på grund av finansieringsmodellen för vårdlandskapen. När staten ansvarar för finansieringen på det sätt som beskrivs ovan återspeglas kostnaderna för ett vårdlandskap i ekonomin för samtliga vårdlandskap och i kostnaderna för den offentliga ekonomin.

Utvärderingsförfarandet i fråga om ett vårdlandskap kan leda till att vårdlandskapsindelningen ändras. Vårdlandskapsindelningen kan ändras, om ändringen förbättrar ett vårdlandskaps funktionella och ekonomiska förutsättningar att ansvara för ordnandet och produktionen av tjänsterna eller annars främjar vårdlandskapets funktionsförmåga eller invånarnas tjänster eller levnadsförhållanden. I kommunallagen föreskrivs om utvärderingsförfarandet för kommuner i särskilt svår ekonomisk ställning, vilket kan leda till en ändring i kommunindelningen i enlighet med kommunstrukturlagen. Grundlagsutskottet har behandlat saken i sitt utlåtande om lagförslaget om kommunstrukturlagen (GrUU 20/2013 rd, s. 5–6). Statsrådet får besluta om en ändring i kommunindelningen på framställning av en kommunindelningsutredare trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen behövs för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och om de i 4 § i kommunstrukturlagen föreskrivna förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen uppfylls. Enligt grundlagsutskottets bedömning ska man i en sådan här situation särskilt fästa avseende vid att syftet med bestämmelsen om en s.k. kriskommun är att trygga kommuninvånarnas grundlagsfästa rättigheter. Intressena bakom en tvångssammanslagning väger enligt utskottets mening i detta fall så tungt att de berättigar ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utskottet ansåg att det är viktigt att enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls inte bör leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet samt nödvändig för att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen

för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Vårdlandskapets självstyrelse skiljer sig på det sätt som beskrivs ovan från kommunernas självstyrelse. Grundlagens ordalydelse i 121 § 4 mom. i grundlagen i fråga om självstyrelse ger lagstiftaren prövningsrätt i fråga om hur innehållet i självstyrelsen på landskapsnivå och vårdlandskapets ställning kan se ut. Att tröskeln för att ändra vårdlandskapsindelningen är lägre än för att ändra kommunindelningen kan anses stå i samklang med de bestämmelser i grundlagen som berör vårdlandskapets självstyrelse.

#### *Finansiering och styrning av vårdlandskapets investeringar*

Enligt 113 § i förslaget till lag om vårdlandskap får vårdlandskapets finansieringsbehov på grund av statens finansieringsansvar inte täckas med långfristiga lån i landskapets ekonomiplan. I 15 § i lagen om vårdlandskap föreskrivs det dock om ett undantag från fullmakten för vårdlandskapet att uppta lån i fråga om finansiering av investeringar. Enligt förslaget ska statsrådet på föredragning av finansministeriet per räkenskapsperiod besluta om vårdlandskapets fullmakt att uppta långfristiga lån för finansiering av investeringar. Dessa lån kan inte användas för något annat ändamål. Nivån på fullmakten att uppta lån ska fastställas med hänsyn till vårdlandskapets förmåga att sköta lån och denna förmåga fastställs enligt den beräkningsformel som anges i lagen. Meningen är att statsrådet ska besluta om fullmakten att uppta lån efter att planen för de offentliga finanserna har godkänts. Om saldot för de offentliga finanserna och för statsfinanserna avsevärt och exceptionellt eller av någon annan vägande orsak försämrats, kan fullmakten för vårdlandskapen att uppta lån dock fastställas så att den är mindre än den kalkylerade fullmakten. Till exempel vid en omfattande ekonomisk kris kan man bli tvungen att begränsa också vårdlandskapets upplåningsfullmakt i motsvarande mån som den övriga offentliga ekonomin anpassas. Till följd av oväntade kriser kan den offentliga ekonomin och statsfinanserna plötsligt försvagas och det kan krävas flera års insatser i hela den offentliga ekonomin för att anpassa ekonomin tillbaka till tidigare kurs, däribland inom vårdlandskapsekonomin. Eftersom upplåningsfullmakten för varje vårdlandskap enligt huvudregeln årligen dimensioneras efter landskapets låneupptagningsförmåga, kan fullmakten inte anses ogrundat begränsa vårdlandskapets ekonomiska beslutsfattande.

Utöver vad som anförts ovan föreskrivs i 15 § 3 mom. i landskapslagen om bemyndigande för ett vårdlandskap att ta långfristiga lån i exceptionella situationer för att trygga de tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar: Statsrådet kan ändra vårdlandskapets fullmakt att uppta lån på grundval av vårdlandskapets ansökan eller på initiativ av ministerierna, om vårdlandskapets investeringsbehov är brådskande och investeringen är nödvändig för kontinuiteten i de tjänster som omfattas av vårdlandskapets organiseringsansvar eller för att trygga de tjänster som förutsätts i lagstiftningen och investeringsbehovet inte heller kan täckas på något annat sätt. I lagen om vårdlandskap föreskrivs om en utvärderingsgrupp som ska bedöma förutsättningarna för fullmakt att uppta tillägglån. Dessa bestämmelser ska säkerställa ett tillräckligt informationsunderlag om hur en investering inverkar på tryggheten av tjänsterna i det berörda vårdlandskapet.

Eftersom vårdlandskapets ställning som gäldenär är begränsad eftersom de saknar beskattningsrätt, kan staten utöver ett beslut om bemyndigande att uppta lån även bevilja borgen för vårdlandskapets lån. I lagen om vårdlandskap finns det närmare bestämmelser om förfarandet för beviljande av statlig borgen för sådana lån som ett vårdlandskap med stöd av en fullmakt som statsrådet beslutat om kan ta för finansiering av investeringar.

I lagen föreskrivs också om styrningen av vårdlandskapets investeringar. Ett vårdlandskap ska årligen göra en framställning om vårdlandskapskoncernens investeringar och finansieringen av

dem. Vårdlandskapet får genomföra en investering och ett avtal som motsvarar en investering eller en överlåtelse av en nyttighet endast om social- och hälsovårdsministeriet eller inrikesministeriet har godkänt det som en del av vårdlandskapets investeringsplan. En investering, ett avtal eller en överlåtelse som inte baserar sig på en godkänd investeringsplan är ogiltig.

Social- och hälsovårdsministeriet ska förkasta förslaget till vårdlandskapets investeringsplan, om det står i strid med vårdlandskapets fullmakt att uppta lån. Vidare kan social- och hälsovårdsministeriet förkasta vårdlandskapets förslag till den del det gäller investeringar inom social- och hälsovården, om 1) det inte i förslaget anvisas finansiering för alla social- och hälsovårdsinvesteringar som ingår där, 2) förslaget strider mot vårdlandskapens samarbetsavtal, 3) det är uppenbart att den föreslagna investeringen inom social- och hälsovården med vittsyftande eller ekonomiskt betydande verkningar kan genomföras mera kostnadseffektivt i samarbete mellan vårdlandskapen, eller 4) det är uppenbart att den föreslagna investeringen eller överlåtelsen av egendom inom social- och hälsovården med vittsyftande eller ekonomiskt betydande verkningar inte främjar en kostnadsnyttoeffektiv organisering av social- och hälsovården. På motsvarande grunder kan inrikesministeriet förkasta vårdlandskapets förslag till den del det gäller räddningsväsendets investeringar. Ministerierna har dock inte till övriga delar behörighet att fatta beslut om investeringsplanens innehåll på ett sätt som är bindande för vårdlandskapet. Om vårdlandskapets investeringsplan förkastas ska vårdlandskapet alltid själv bereda ett ändrat förslag och lämna in det för nytt godkännande. I lagen om ordnande av social- och hälsovård och i lagen om organisering av räddningsväsendet definieras ekonomiskt betydande investeringar och vittsyftande investeringar: med ekonomiskt betydande investeringar avses investeringar som varaktigt och i väsentlig grad påverkar ekonomin i ett vårdlandskap och med vittsyftande investeringar avses investeringar som i betydande grad påverkar arbetsfördelningen mellan vårdlandskapen eller som annars har varaktiga eller geografiskt omfattande konsekvenser för social- och hälsovården eller räddningsväsendet i vårdlandskapet.

Genom att styra investeringarna säkerställs det att vårdlandskapen inte genomför överlappande eller annars onödiga investeringar eller klart oändamålsenliga överlåtelser av egendom. Genom styrningen kan man säkerställa att det inte uppkommer projekt som konkurrerar med varandra i onödan och samtidigt orsakar betydande omkostnader utan att generera välfärds- eller hälso nytta. Genom bindande investeringsstyrning kan statsrådet på riksplanet effektivt arbeta för att det ska finnas en sådan servicestruktur i landet för social- och hälsovården och för räddningsväsendet som är kostnadsnyttoeffektiv och säkerställer likabehandling av kunderna. Vid styrningen ska det dock ses till att vårdlandskapens möjligheter att utifrån sin självstyrelse besluta om investeringsprojekt inte begränsas utan tillräckliga grunder. Därför ska den innehållsmässiga styrningen endast gälla projekt med vittsyftande eller ekonomiskt betydande verkningar. Den föreslagna styrmodellen för investeringar är lättare med tanke på social- och hälsovårdslandskapets självstyrelse och å andra sidan mer noggrant avgränsad än de bestämmelser om styrning av investeringar som ingick i den föregående regeringsperiodens proposition (RP 15/2017 rd och RP 16/2017 rd).

I lagen om vårdlandskap föreskrivs det också om vårdlandskapens bolagiserade kompetenscenter för lokal- och fastighetsförvaltning, där staten kan vara delägare. Kompetenscentret ska ha till uppgift att förvalta ett gemensamt lokaldatasystem för vårdlandskapen och det kan också ha andra uppgifter som vårdlandskapen beslutar om. Enhetliga lokaluppgifter och kostnadsuppgifter behövs som grund för kostnadsuppföljningen och ledningen av vårdlandskapet samt vid bedömningen av om vårdlandskapen har tillräcklig finansiering. Ett enhetligt informationsunderlag stöder dessutom den statliga styrningen av vårdlandskapen. Även om vårdlandskapen har användningsskyldighet avseende bolaget, är det inte fråga om sådant lagstadgat ägande och sådan lagstadgad förvaltning av lokaler vid ett riksomfattande servicecenter som kunde anses

begränsa vårdlandskapets beslutanderätt i fråga om förvaltningen av fastigheter som i propositionen under den föregående valperioden (RP 15/2017 rd). Enligt propositionen ska vårdlandskapen förvalta sina egna lokaler och fastigheter, och det kompetenscentrum som föreslås i lagen ska vara ett verktyg för enhetlig informationsproduktion, och vårdlandskapen ska också få kostnadsbesparingar till följd av den centraliserade produktionen av fastighetsuppgifter. Vårdlandskapen kan, om de så vill, ge kompetenscentret också andra uppgifter som de anser att behövs.

Utöver de orsaker som anges ovan behövs det bestämmelser om fullmakt att uppta lån och om styrning av investeringar för vårdlandskapen på grund av finansieringsmodellen för vårdlandskapen och den lösning som gäller förvaltningen av lokalerna. Enligt propositionen ska vårdlandskapen äga de fastigheter som överförs till dem från sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten och svara för kostnaderna för dem. Finansieringen av vårdlandskapet ska på det sätt som beskrivs ovan grunda sig på statlig finansiering med allmän täckning i enlighet med finansieringslagen och inte innehålla någon separat finansiering av investeringar. Vårdlandskapen kan inte i avsaknad av beskattningsrätt fritt ta lån, eftersom den statliga finansieringen och statens risker då ökar utan att staten kan påverka det. Finansieringen enligt lagen om vårdlandskapens finansiering räcker i princip endast till vårdlandskapets underhållsinvesteringar. De nya och ersättande investeringar som behövs för att trygga de lagstadgade förpliktelserna bör dock trots det kunna finansieras.

Vårdlandskapsfullmäktige ska besluta om vårdlandskapets servicestrategi och om servicenätet inklusive lokaler, men finansieringsmodellen leder till att vårdlandskapets beslutsfattande om investeringar och motsvarande avtal styrs genom lag och genom de beslut av statsrådet och ministerierna som anges i lag. Genom bestämmelser om vårdlandskapets upplåning och om planering och styrning av deras investeringar förhindras att riskerna för såväl statens som vårdlandskapets ekonomi och verksamhet ökar. Riskhanteringen säkerställer för sin del att de tillräckliga social- och hälsovårds- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen tillgodoses och att vårdlandskapen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Genom denna reglering som inverkar på vårdlandskapets självstyrelse säkerställs för sin del tryggheten av tillräckliga social- och hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen samt tillgodoseddheten av det allmännas ansvar för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § i grundlagen.

De övergripande bestämmelserna om finansieringen och den ekonomiska styrningen av vårdlandskapen säkerställer att ett vårdlandskap, med den allmänna finansieringsandel som det förfogar över samt med den tilläggsfinansiering som det får och med den lånefinansiering som baserar sig på fullmakten att uppta lån samt på justeringen av fullmakten, kan trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för var och en på lika villkor och även svara för de övriga lagstadgade förpliktelser som åligger landskapet. Regleringen bedöms för sin del trygga finansieringen av tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter och även i exceptionella situationer vårdlandskapets förutsättningar att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

#### *Styrning av vårdlandskapets verksamhet*

I lagen om ordnande av social- och hälsovård och i lagen om organisering av räddningsväsendet föreskrivs om styrningen av vårdlandskapets verksamhet (social- och hälsovård och räddningsväsendet). Styrmekanismer är de riksomfattande strategiska mål som statsrådet årligen fastställer för social- och hälsovården och räddningsväsendet (21 § i lagen om ordnande av social- och

hälsovård, 8 § i lagen om organisering av räddningsväsendet), delegationen för social- och hälsovård och delegationen för räddningsväsendet (22 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, 9 § i lagen om organisering av räddningsväsendet), ministeriernas årliga styrningsförhandlingar med vårdlandskapen och vårdlandskapens samarbetsområden (23 och 35 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, 10 § i lagen om organisering av räddningsväsendet), det gemensamma informationsunderlaget för styrningen av vårdlandskapen och vårdlandskapens skyldighet till uppföljning, utvärdering och rapportering i samband med det (27 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, 13 § i lagen om organisering av räddningsväsendet), den särskilda skyldighet att utvärdera vårdlandskapen som ska fastställas för Institutet för hälsa och välfärd (28 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård) samt styrningen av vårdlandskapens samarbetsområden och statsrådets behörighet att under vissa förutsättningar besluta om samarbetsavtalet mellan vårdlandskapen (33–36 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård). Lagförslagen innehåller dessutom ett flertal bemyndiganden att utfärda förordning som ger statsrådet eller ministerierna rätt att styra landskapens beslutsfattande (se närmare avsnitt 12.16). Också den styrmodell för vårdlandskapets investeringar som beskrivs ovan i detta kapitel ska också ha kopplingar till styrningen av vårdlandskapets verksamhet. Det som beskrivs nedan i detta kapitel gäller också modellen för styrning av investeringar.

De föreslagna bestämmelserna stärker den statliga styrningen av social- och hälsovården och räddningsväsendet jämfört med nuläget. Syftet med den föreslagna riksomfattande styrningen är att säkerställa att de självstyrande vårdlandskapen ska ha förmåga att säkerställa tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för invånarna i vårdlandskapen. Målet är att för sin del trygga ett jämlikt genomförande av högklassig, verkningsfull och rättidig social- och hälsovård i hela landet och att säkerställa att skillnaderna inom och mellan vårdlandskapen inte växer sig för stora. Ett ytterligare mål är att säkerställa att räddningsväsendets tjänster tillhandahålls på ett sätt som motsvarar riskerna. Styrningen bidrar till att säkerställa en effektiv användning av vårdlandskapens begränsade resurser som en del av den offentliga ekonomin som helhet. Vårdlandskapens verksamhet styrs på riksnivå också utifrån principen att onödiga och omotiverad överlappande verksamhet ska undvikas. Den riksomfattande styrningen ska främja samarbetet mellan aktörerna och uppkomsten av ändamålsenliga service- och personalstrukturer samt säkerställa tillhandahållandet av tjänster som kräver centralisering på riksnivå. I synnerhet i det skede då lagen om ordnandet av social- och hälsovården och lagen om organisering av räddningsväsendet ska verkställas, då en ny organiseringsstruktur skapas, är den nationella styrningen av stor vikt.

Förslagen till lag om ordnande av social- och hälsovård och lag om organisering av räddningsväsendet (RP 15/2017 och RP 16/2017) under den föregående valperioden innehöll i stort en motsvarande styrhelhet. De bestämmelser om styrning som ingår i den aktuella propositionen har dock preciserats något jämfört med förslagen under föregående period. Å andra sidan innehåller det system för social- och hälsovården som nu föreslås inte heller någon sådan valfrihetsmodell där en central del av servicesystemet för social- och hälsovården utifrån lag direkt baserar sig på den privata sektorns tjänsteproduktion på marknadsmässiga villkor. Bland annat därför har det varit möjligt att lätta på den riksomfattande styrmodellen jämfört med den modell som föreslogs under den föregående valperioden. I den styrmodell som nu föreslås ingår till exempel inte den reglering som ingick i den föregående valperiodens proposition, enligt vilken statsrådet hade kunnat fatta förpliktande beslut om landskapets social- och hälsovård och servicestruktur, om landskapet inte säkerställer lika tillgång till tjänster, tjänsternas kvalitet, verkningsfullhet eller produktivitet eller genomförandet av valfriheten, samt genomförandet av informationssystemtjänsterna, om det behövs för att säkerställa och utnyttja ett kostnadsnyttot effektivt och effektivt genomförande av social- och hälsovårdens informationssystemtjänster och informationshantering, och inte heller den nästan motsvarande reglering om räddningsväsendet som ingick i den föregående regeringsperiodens proposition.



De föreslagna bestämmelserna om den statliga styrningen av vårdlandskapens verksamhet begränsar beslutanderätten för vårdlandskapsfullmäktige. De ska därför bedömas mot den i 121 § 4 mom. i grundlagen avsedda regionala självstyrelsen.

Vid bedömningen av den reglering om styrningen av landskapens social- och hälsovård som föreslogs under den föregående valperioden konstaterade grundlagsutskottet att en fråga som på ett väsentligt sätt hänför sig till landskapssjälvstyrelsen och till grundlagens 121 § 4 mom. är huruvida den rätt till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagens 19 § 3 mom. kan motivera att man begränsar landskapens självstyrelse genom den starka statliga styrningen i den nu aktuella stora reformen. (GrUU 26/2017 rd, s. 12)

Grundlagsutskottet fäste med avseende på demokratin uppmärksamhet vid att landskapsfullmäktiges beslutanderätt begränsas av en fastlagd statlig styrning liksom av de ställvis detaljerade bestämmelserna angående vårdtjänsterna om att tillhandahålla och producera tjänster. Enligt grundlagsutskottet kan en stark statlig styrning av landskapen till vissa delar anses problematisk med avseende på landskapets självstyrelse. Statsrådet hade enligt utskottets mening i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård getts beslutanderätt gällande kommunerna som inte harmonierar väl med principen om principen om självstyrelse för landskapen. (GrUU 26/2 017 rd, s. 24–25)

Å andra sidan tog grundlagsutskottet som utgångspunkt för sin bedömning att det i samband med den ifrågavarande stora administrativa reformen i vissa förhållanden kan förekomma spänningssladdade avvägningar mellan landskapssjälvstyrelse och tryggnad av sociala grundläggande rättigheter. Utskottet konstaterade att tryggnaden av de sociala grundläggande rättigheterna förutsätter en sådan statlig styrning och övervakning som ur en konstitutionell synvinkel kan anses vara aningen problematisk i den övergripande bedömningen av hur landskapssjälvstyrelsen blir genomförd. (GrUU 26/2 017 rd, s. 21)

Grundlagsutskottet ansåg att landskapens självstyrelse enligt den föregående valperiodens regeringsproposition om landskaps- och vårdreformen sammantaget var möjlig med avseende på grundlagen. Utskottet framhöll som nödvändiga grundelement för landskapssjälvstyrelsen att självstyrelsen ska ha en demokratisk grund som laglig grund för landskapets uppgifter och förvaltning. (GrUU 26/2 017 rd, s. 30)

Vid bedömningen av regeringens proposition med förslag till lag om ordnande av räddningsväsendet konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 27/2017 rd) att bestämmelserna har betydelse främst med avseende på 121 § 4 mom. i grundlagen på den punkten att bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet konstaterade att den hade behandlat landskapssjälvstyrelsen ingående i sitt utlåtande om landskaps- och social- och hälsovårdsreformen (GrUU 26/2017 rd). Utskottet konstaterade att det som en garanti för landskapens självstyrelse förutsätts en viss lagnivå, vilket är relevant i förhållande till de uppgifter som ges landskapen och ordnandet av landskapens förvaltning.

Som det anges ovan finns det vägande skäl för den statliga styrning av vårdlandskapens verksamhet som nu föreslås med avseende på tryggnaden av tillgodoseendet av de viktigaste grundläggande fri- och rättigheterna, och följaktligen finns det grunder för att inskränka självstyrelsen till denna del.

## 12.9 Språkliga rättigheter

### *Nationalspråken*

Propositionen gäller flera förslag som inverkar på invånarnas språkliga rättigheter. I propositionen ingår för det första förslag om inrättande av en ny förvaltningsnivå, det vill säga vårdlandskapen, om deras områdesindelning, om fastställandet av deras språkliga ställning och om tryggheten av de språkliga rättigheterna inom förvaltningen och tjänsterna. I lagen om ordnande av social- och hälsovård föreslås för det andra en skyldighet för tvåspråkiga vårdlandskap att avtala om arbetsfördelningen i fråga om sådana svenskspråkiga social- och hälsovårdstjänster som kräver särskild kompetens. Reformens konsekvenser för de språkliga rättigheterna ska bedömas med hänsyn till bestämmelsen om språkliga rättigheter i 17 § 2 mom. i grundlagen och bestämmelsen om den administrativa indelningen i 122 § i grundlagen.

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Den viktigaste lagen som gäller användning av nationalspråken är språklagen (423/2003), men det föreskrivs om språkliga rättigheter även i speciallagstiftning, såsom i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård. I bestämmelser i de gällande lagarna om patientens ställning och rättigheter (785/1992) och om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) preciseras dessutom skyldigheten att beakta patientens eller klientens språk i olika situationer.

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Bestämmelsen förutsätter vid sidan av den formellt jämställda behandlingen av språken också att den faktiska jämlikheten mellan finskspråkiga och svenskspråkiga garanteras bland annat när samhällelig service organiseras (GrUU 21/2009 rd).

Enligt den föreslagna ändringen av språklagen ska lagen också tillämpas i vårdlandskapen och vårdlandskapssammanslutningarna.

Tillgodoseendet av de språkliga rättigheter avseende finska och svenska som tryggas i 17 § 1 mom. i grundlagen är i förslaget till ändring av språklagen och till 5 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård bundet till myndighetens språkliga ställning, som bestäms utifrån den språkliga ställningen för de kommuner som hör till dess område. Vårdlandskapssammanslutningarnas språkliga ställning bestäms enligt den språkliga indelningen av kommunerna inom dess område. I ett enspråkigt vårdlandskap kan man, med vissa undantag, använda och få tjänster endast på landskapets språk. Individens rätt att använda sitt eget språk påverkas följaktligen av om myndigheten är enspråkig eller tvåspråkig och av vilket språk som är majoritetsspråk i vårdlandskapet. Bestämmelsen motsvarar nuläget och medför således ingen ändring av de språkliga rättigheterna på lagnivå.

Den föreslagna integrationen av social- och hälsovården på basnivå och specialnivå innebär dock att organiseringsansvaret för primärvårds- och socialvårdstjänsterna även för kommuner som nu är tvåspråkiga överförs till vårdlandskapet, där de svenskspråkiga är i minoritet, med undantag för Österbottens vårdlandskap. Propositionen innehåller förslag som syftar till att säkerställa att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken. Till exempel ska tvåspråkiga vårdlandskap i sin landskapsstrategi beakta tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna vid ordnandet och produktionen av tjänster.

När förvaltningen organiseras ska enligt 122 § 1 mom. i grundlagen en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

I sitt utlåtande om grundlagspropositionen konstaterade grundlagsutskottet i samband med bedömningen av 122 § i grundlagen att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden (GrUB 10/1998 rd, s. 33). Grundlagsutskottet har i samband med bedömningen av lagstiftningen om revidering av regionförvaltningen ansett att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna (GrUU 21/2009 rd, s. 3). Dessutom har utskottet betraktat det som principiellt problematiskt om den språkliga minoriteten blir mycket liten. Utskottet har ansett att det inte i praktiken går att tillgodose den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att få tillgång till tjänster på samma grunder som den språkliga majoriteten genom att inrätta till exempel serviceenheter för den språkliga minoriteten.

I den nu aktuella propositionen är det inte fråga om enbart områdesindelningar i anslutning till hur förvaltningen ska ordnas utan också om lösningar som i grunden hänför sig till sådan oundgänglig omsorg och sådana tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som tryggas genom grundlagen. Grundlagsutskottet har betonat att vid en prövning som anknyter till den oundgängliga omsorg och den rätt till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som ytterst tryggas i grundlagen, måste strävan vara att nå en lösning som samtidigt tillgodoser också andra grundläggande fri- och rättigheter på bästa möjliga sätt. Grundlagsutskottet har också erinrat om att språket och patientens behov av att bli förstörd är viktigt för patientsäkerheten. Vid en prövning av denna typ behöver de språkliga rättigheterna inte ges exklusivt avgörande vikt på bekostnad av andra grundläggande rättigheter. (GrUU 63/2016 rd)

Av de föreslagna vårdlandskapen blir åtta tvåspråkiga. Dessa har finska som majoritetsspråk, med undantag för Österbottens vårdlandskap. I Kymmenedalens vårdlandskap finns det endast en svenskspråkig kommun, det vill säga Pyttis i vårdlandskapets gränsområde. Det vore således möjligt för kommunen att höra även till Östra Nylands vårdlandskap, där andelen svenskspråkiga är större. Pyttis hör sedan tidigare till Kymmenedalens förbund, och eftersom tjänsterna inom den specialiserade sjukvården för Pyttis redan har ordnats inom Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt, dit invånarna också söker sig för att uträtta ärenden, anses förslaget till denna del inte strida mot 122 § i grundlagen.

På de nya vårdlandskapen och på det språk som ska användas i deras förvaltning tillämpas språklagen. Enligt de ändringar som föreslås i språklagen ska vårdlandskapsfullmäktiges och vårdlandskapsstyrelsens möteskallelser och protokoll i tvåspråkiga landskap upprättas på båda nationalspråken. Beslut om språket i möteskallelser och protokoll för andra organ i vårdlandskapet fattas av landskapet. Vårdlandskapet ska emellertid beakta att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas. De tvåspråkiga vårdlandskapen ska vidare se till att vårdlandskapsinvånarnas behov av information tillgodoses på både finska och svenska. Tvåspråkiga vårdlandskaps förvaltningsstadga och liknande regler ska utfärdas på finska och svenska. Bestämmelser om en parts rätt att använda och få beslut på sitt eget språk finns också i språklagen. I och med att organisationernas storlek ökar och den språkliga minoritetens relativa andel minskar, kan propositionen leda till att användningen av svenska som förvaltningspråk minskar och därmed till att tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i praktiken försämras.

Tvåspråkiga vårdlandskap finns i tre av de fem samarbetsområden för vårdlandskapen som det föreskrivs om i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Enligt 34 § 2 mom. 2 punkten i

förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska det i vårdlandskapens samarbetsavtal anges åtgärder för att trygga de språkliga rättigheterna inom samarbetsområdet.

Enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård ska de tvåspråkiga vårdlandskapen avtala om inbördes samarbete och arbetsfördelning vid genomförandet av social- och hälsovårdstjänster på svenska när det är nödvändigt eller behövt med hänsyn till den kompetens som krävs för de svenskspråkiga tjänsterna och för att säkerställa tillgången till tjänsterna och tjänsternas kvalitet eller för att se till att kundernas språkliga rättigheter tillgodoses med beaktande av hur krävande eller ovanlig uppgiften är eller hur stora utgifter den medför. Avtalet är också förenat med statsrådets behörighet att utifrån de förutsättningar som anges i lagen besluta om avtalet. Syftet med bestämmelsen är, tillsammans med den övergångsbestämmelse om upplösning av Kårkulla som föreslås i 54 § i införandelagen, både att trygga skötseln av de uppgifter som överförs från Kårkulla och att bättre än för närvarande trygga samarbetet i fråga om sådana tjänster där tillgången till tjänster på svenska är allvarligt bristfällig.

När ansvaret för att ordna social- och hälsovård överförs på starkare anordnare, stärks deras förmåga och resurser att ordna tjänster. När beslutsfattandet överförs från kommunerna till vårdlandskapen, minskar dock den språkliga minoritetens möjligheter till inflytande i förhållande till de kommuner där språkgruppen har varit i majoritet eller relativt stor. För att trygga de finskspråkiga (Österbottens vårdlandskap), svenskspråkiga och samiskspråkiga (Lapplands vårdlandskap) minoriteternas möjligheter till inflytande föreslås det i 33 § i lagen om vårdlandskap bestämmelser om nationalspråksnämnden och samiska språknämnden inom de tvåspråkiga landskapen och Lapplands vårdlandskap. Nämnderna ska ha till uppgift att bedöma den språkliga minoritetens tillgång till och behov av tjänster samt tjänsternas kvalitet och att lägga fram förslag för vårdlandskapsstyrelsen. Avsikten är att på detta sätt skapa förfaranden för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av hur de språkliga rättigheterna de facto tillgodoses. Propositionen svarar till denna del på grundlagsutskottets anmärkning om landskapsreformen under förra valperioden (GrUU 26/2017 rd). Grundlagsutskottet påpekade att det då föreslagna påverkansorganet bör förstärkas till att vara ett organ likt en nämnd, på grund av bestämmelser om de språkliga rättigheterna och rätten att delta enligt 14 § 4 mom. i grundlagen.

Vid tillsynen över tjänsteproducenterna och tjänsteproducenternas egenkontroll enligt lagen om vårdlandskap och lagen om ordnande av social- och hälsovård ska vårdlandskapet ägna uppmärksamhet åt hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 93 § 2 mom. i lagen om vårdlandskap ska det i förvaltningsstadgan eller när en tjänst inrättas eller tillsätts bestämmas om de språkkunskaper som krävs för att trygga de språkliga rättigheterna. För att trygga de språkliga rättigheterna är vårdlandskapens praktiska arrangemang och tillräckligt med personal som kan minoritetsspråket av avgörande betydelse. Genom samarbete mellan landskapen kan man se till att de språkliga rättigheterna konkret tillgodoses.

I 30 § i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det också om utvecklingsverksamhet som gäller social- och hälsovården. För att trygga utvecklingen av de svenskspråkiga tjänsterna har (öppet) vårdlandskap enligt 31 § till uppgift att stödja utvecklandet av de svenskspråkiga tjänsterna och att samordna utarbetandet av det ovannämnda samarbetsavtalet i hela landet. På motsvarande sätt ska Lapplands vårdlandskap stödja utvecklandet av de samiskspråkiga tjänsterna i hela landet. Genom den föreslagna lagen om vårdlandskapens finansiering har man för avsikt att säkerställa finansieringen till vårdlandskapen för de uppgifter som ingår i förslaget. Finansieringslagen innehåller emellertid inga bestämmelser om den finansiering som det landskap som ansvarar för utvecklandet och samordnandet av de svenskspråkiga tjänsterna och Lapplands vårdlandskap ska anvisas för uppgiften att stödja utvecklandet av tjänster på svenska och samiska i hela landet.

I finansieringslagen föreskrivs det om en tvåspråkighetskoefficient genom vilken ett vårdlandskaps tvåspråkighet beaktas i vårdlandskapens finansiering med en viktning på 0,35 procent av den totala finansieringen. Genom tvåspråkighetskriteriet finansieras sådana administrativa kostnader som beror på tvåspråkigheten. Denna bestämmelse hjälper till att skapa förutsättningar för att de språkliga rättigheterna ska kunna tillgodoses också för de invånare som hör till en språklig minoritet.

#### *Teckenspråk och övriga språkliga rättigheter*

I 17 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs om språkliga och kulturella rättigheter i fråga om andra språk än nationalspråken. Enligt bestämmelsen har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp ska tryggas genom lag.

I utlåtandet om vård- och landskapsreformen beklagade grundlagsutskottet att det i motiven i de då aktuella propositionerna inte redogjordes för reformens praktiska konsekvenser för dem som använder teckenspråk (GrUU 65/2018 rd, s. 14). Med hänsyn till social- och hälsovårdstjänsternas betydelse för de i 19 § i grundlagen skyddade grundläggande fri- och rättigheterna fäste grundlagsutskottet särskilt uppmärksamhet vid att de språkliga rättigheterna för dem som använder teckenspråk ska tillgodoses i dessa tjänster samt vid att myndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter är skyldiga att främja möjligheterna för teckenspråkiga att använda sitt språk och få information på sitt eget språk (GrUU 26/2017 rd, s. 62). Utskottet noterade att inte heller social- och hälsovårdsutskottets utkast till betänkande i någon nämnvärd grad redogör för konsekvenserna för dem som använder teckenspråk. Grundlagsutskottet konstaterade att social- och hälsovårdsutskottet måste granska konsekvenserna också till denna del. Grundlagsutskottet upprepade dessutom sin tidigare uppfattning att det i planeringen av hur social- och hälsovårdsreformen ska genomföras är viktigt att se till rättigheterna för dem som använder finskt och finlandssvenskt teckenspråk (GrUB 2/2018 rd, s. 2, GrUU 34/2017 rd, s. 2).

Den föreslagna regleringen ändrar i princip inte rättigheterna för dem som använder teckenspråk, utan den juridiska grunden för dessa rättigheter förblir oförändrad. Bestämmelser om myndigheternas skyldighet att främja möjligheterna för dem som använder teckenspråk att använda och få information på sitt eget språk finns i nuläget i teckenspråkslagen (359/2015). Teckenspråkslagen främjar de språkliga rättigheterna för dem som använder finskt och finlandssvenskt teckenspråk. I 3 § i teckenspråkslagen finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att främja användningen av teckenspråk. Skyldigheten omfattar också andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Användningen av finskt och finlandssvenskt teckenspråk ska således beaktas både när det gäller ordnande av service på det egna språket och när det gäller ordnande av tolkning i vårdlandskapen. De som använder teckenspråk bor på olika håll i Finland, och de språkliga rättigheterna i fråga om teckenspråk ska därför beaktas i alla vårdlandskap.

När det gäller reformens praktiska konsekvenser för ställningen för dem som använder teckenspråk kan det konstateras att de kommande vårdlandskapen i princip har betydligt bättre möjligheter än de nuvarande anordnarna att inom sitt område se till att rättigheterna för dem som använder teckenspråk tillgodoses. När tjänsteanordnarnas bärkraft ökar och social- och hälsovårdstjänsterna integreras hos en enda anordnare, är den teckenspråkskunniga personal inom social- och hälsovården som står till förfogande inom området samt de resurser som används

för tillhandahållandet av tjänsterna, såsom ordnandet av tolkning, som helhet underställd landskapets ledning. Detta möjliggör bland annat omorganisering av verksamheten och allokering av resurser på ett nytt sätt. Vårdlandskapen har då bättre möjligheter än de nuvarande anordnarna att tillhandahålla tjänster för dem som använder teckenspråk som en helhet och på ett sätt som är så kostnadseffektivt som möjligt, så att de tillgängliga resurserna på ett effektivare sätt kan användas av alla som behöver tjänsterna i området. Därmed ökar nyttan av denna kompetensresurs och av de resurser som står till förfogande, och den lika tillgången till tjänster för den del av befolkningen som behöver tolkning eller service på teckenspråk förbättras. Reformen ger dessutom betydligt bättre möjligheter än för närvarande att utveckla också tjänsterna för dem som använder teckenspråk så att de håller högre kvalitet. På motsvarande sätt medför reformen en möjlighet att i större utsträckning än för närvarande utnyttja de knappa kompetensresurserna för finlandssvenskt teckenspråk regionalt, och därför kan det antas att den lika tillgången till tjänster förbättras också till denna del.

I 5 § 3 mom. i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård finns dessutom omfattande bestämmelser om hur olika gruppers rättigheter ska tryggas i situationer där klienten eller patienten och personalen saknar ett gemensamt språk eller där kunden på grund av en sensorisk funktionsnedsättning eller talsvårigheter eller av någon annan orsak inte kan göra sig förstådd. I enlighet med bestämmelsen ska man vid tillhandahållandet av tjänster i den mån det är möjligt ordna tolkning och anlita tolk, om social- och hälsovårdspersonalen inte behärskar det språk som kunden använder eller om kunden på grund av en sensorisk funktionsnedsättning eller talsvårigheter eller av någon annan orsak inte kan göra sig förstådd. Bestämmelsen omfattar således många olika grupper av människor och motsvarar i sak gällande 5 § 3 mom. i klientlagen och 5 § 2 mom. i patientlagen.

Paragrafens 4 mom. innehåller dessutom i fråga om nordiska medborgares språkliga rättigheter en hänvisningsbestämmelse till artikel 5 i nordiska konventionen om social trygghet (96/1996).

Det kan bedömas att konsekvenserna för rättigheterna för de grupper som avses i 5 § 3 och 4 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård i stor utsträckning är desamma som konsekvenserna för tillgodoseendet av de ovannämnda rättigheterna i fråga om teckenspråk. Också i fråga om dessa rättigheter förblir den juridiska grunden oförändrad, men vårdlandskapens möjligheter att i praktiken tillgodose rättigheterna förbättras jämfört med nuläget i och med att anordnarnas bärkraft och kompetens stärks.

I 5 § 2 mom. i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om rätten att använda samiska. Samernas rättigheter behandlas separat i följande avsnitt.

### **12.10 Samernas rättigheter**

Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har samerna inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. I sametingslagen föreskrivs det om språklig och kulturell autonomi för samerna inom samernas hembygdsområde. Genom denna proposition ingriper man inte i samernas språkliga och kulturella autonomi, utan det handlar om att ansvaret för att ordna social- och hälsovård överförs från kommunerna till landskapen.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Grundlagsbestämmelsen om samiskan förutsätter att man genom lag tryggar samernas individuella rättighet att hos myndigheter använda sitt modersmål i den utsträckning som närmare regleras i lag (RP 309/1993 rd, s. 70/I).

Även i tillsynspraxis för internationella människorättskonventioner har uppmärksamhet fästs vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna inom social- och hälsovården. Till exempel rekommenderar Europarådets ministerkommitté i sin resolution om genomförandet i Finland av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (CM/ResCMN (2020)1, 12.2.2020) att man i Finland i nära samverkan med samerna bör klarlägga de lagstadgade rättigheterna gällande hälso-, sjuk- och socialvård på samiska i samernas hembygdsområde och fastställa mål som går att uppnå och mäta. Det bör finnas tillräckliga budgetmedel tillgängliga för att dessa mål ska kunna nås. Vidare bör myndigheterna utvärdera behovet av tjänster på samiska utanför hembygdsområdet och, om behovet finns, överväga att stödja tillhandahållandet av vissa tjänster. Ministerkommittén har också i sin rekommendation om Finlands genomförande av Europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (RecChL (2018)5, 3.10.2018) fäst uppmärksamhet vid tillgången till social- och hälsovårdstjänster på samiska. Dessutom har FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering fäst uppmärksamhet vid tillgången till social- och hälsovårdstjänster på samiska i sina slutsatser och rekommendationer om genomförandet i Finland av den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017). Samma fråga har också uppmärksammats av FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW/C/FIN/CO/7, 28.2.2014) och av FN:s kommitté för barnets rättigheter (CRC/C/FIN/CO/4, 17.6.2011).

Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheter finns i samiska språklagen (1086/2003). Samiska språklagen tillämpas inom uppgifter som hör till det allmänna och som sköts av de myndigheter som avses i lagen. I samiska språklagen föreskrivs om samernas rätt att använda sitt eget språk hos de myndigheter som omfattas av lagens tillämpningsområde samt om det allmännas skyldighet att tillgodose och främja samernas språkliga rättigheter.

Inom samernas hembygdsområde har samerna rätt att använda samiska hos de myndigheter som omfattas av lagens tillämpningsområde. Bestämmelser om hembygdsområdet finns i 4 § i sametingslagen (974/1995). Till området hör kommunerna Enontekis, Enare och Utsjoki samt en del av Sodankylä. Utanför hembygdsområdet är rätten att använda samiska hos myndigheter som omfattas av samiska språklagen begränsad till egen sak eller ärenden där personen hörs. Myndigheterna ska försöka se till att ärendet handläggs av en anställd som kan samiska. Myndigheterna ska förvissa sig om att personalen inom hembygdsområdet kan betjäna kunderna också på samiska. Finns det inte hos myndigheten någon sådan samisktalande anställd som kan handlägga ärendet, ska myndigheten ordna avgiftsfri tolkning.

Grundlagsutskottet har ansett att de instrument lagen tillhandahåller bland annat avser att öka antalet personer som kan samiska hos de myndigheter lagen gäller. När målet uppnåtts kan befolkningen inom samernas hembygdsområde oftare erbjudas såväl kvalitativt som kvantitativt likadana tjänster oavsett modersmål. Tolkning och översättning är trots allt också i fortsättningen ett viktigt sätt att nå målen (GrUB 4/2003 rd). Social- och hälsovårdstjänster kan därmed tillhandahållas till exempel med hjälp av tolkning, om det inte finns någon yrkesutbildad person som kan samiska på servicestället. I 5 kap. i samiska språklagen föreskrivs det dessutom om åtgärder som främjar de språkliga rättigheterna och som är förpliktande för myndigheterna.

Ansvaret för att ordna tjänster överförs enligt förslaget från kommunerna i hembygdsområdet och från Lapplands sjukvårdsdistrikt, där kommunerna i hembygdsområdet är medlemmar, till Lapplands vårdlandskap. Utan uttrycklig reglering skulle förpliktelserna i samiska språklagen inte gälla Lapplands vårdlandskap, som får ansvar för att ordna social- och hälsovården. Det föreslås att samiska språklagen ändras så att lagens tillämpningsområde omfattar Lapplands vårdlandskap samt sådana vårdlandskapssammanslutningar där Lapplands vårdlandskap är medlem. I lagen om ordnande av social- och hälsovård föreslås särskilda bestämmelser om kundens rätt att använda samiska i social- och hälsovårdstjänsterna. Kunden ska ha rätt att använda

samiska i de social- och hälsovårdstjänster som produceras i kommunerna inom samernas hembygdsområde samt inom Lapplands vårdlandskap i sådana social- och hälsovårdstjänster som produceras endast vid verksamhetsenheter utanför kommunerna i hembygdsområdet. Dessutom ska kunden ha rätt att använda samiska i de social- och hälsovårdstjänster som produceras vid verksamhetsenheter utanför hembygdsområdet i Lapplands vårdlandskap och som landskapet Lappland har anvisat invånarna i kommunerna inom hembygdsområdet för att användas på basis av den tillgänglighet till tjänster som avses i 4 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Detta innebär att förpliktelserna i samiska språklagen fortsättningsvis ska iakttas vid verksamhetsenheter för social- och hälsovårdstjänster inom Enontekis, Enare, Utsjoki och Sodankylä kommuner. Förpliktelserna ska dessutom gälla exempelvis de social- och hälsovårdstjänster på basnivå som för närvarande ordnas vid verksamhetsenheter inom den specialiserade sjukvården i Rovaniemi och Muonio kommuner, om Lapplands vårdlandskap anvisar dessa verksamhetsenheter att på samma sätt som för närvarande ansvara för tjänsterna för invånarna i Enontekis.

De föreslagna bestämmelserna om samernas språkliga rättigheter omfattar med avseende på rättigheternas omfattning de tjänster och det geografiska område som avses i nuläget, både när det gäller lagstiftning och praxis. Rättigheterna utsträcks dessutom i fråga om andra tjänster än sådana som produceras i hembygdsområdet geografiskt till området för nuvarande Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt, eftersom det blir en del av Lapplands vårdlandskap. Detta kan anses vara motiverat, eftersom Lapplands vårdlandskap om det så vill kommer att kunna centralisera vissa tjänster till exempel till Lapplands centralsjukhus i Rovaniemi och andra tjänster till exempel till Länsi-Pohja centralsjukhus i Kemi. Därmed tryggar regleringen på det sätt som förutsätts i grundlagen samernas rätt att använda sitt modersmål hos myndigheterna. De föreslagna ändringarna förändrar inte rättigheten enligt samiska språklagen att använda samiska hos andra myndigheter.

Enligt 32 § 3 mom. i den föreslagna lagen om vårdlandskap ska vårdlandskapsstyrelsen i vårdlandskap där det ingår kommuner som hör till samernas hembygdsområde tillsätta en samisk språknämnd. Till medlemmar i organet väljs samiskspråkiga invånare och personer som är intresserade av att utveckla tjänsterna på samiska. Minst en tredjedel av organets medlemmar ska väljas bland de personer som sametinget föreslår. Genom dessa bestämmelser har man för avsikt att stärka samiskans ställning vid ordnandet av tjänsterna.

Till sametinget hör enligt sametingslagen de ärenden som angår samernas språk och kultur samt deras ställning som urfolk. Sametinget företräder samerna i de ärenden som hör till sametinget. Landskapet ska förhandla med sametinget om de vittsyftande och viktiga åtgärder som avses i 9 § i sametingslagen, och det görs inte heller i övrigt några ändringar i sametingets ställning som företrädare för samerna eller i sametingets uppgifter. Den samiska språknämnden är ett organ som lyder under landskapet och som kompletterar och tryggar de samiskspråkigas möjligheter att delta och påverka i landskapet. Nämndens uppgifter hänför sig till uppföljning av tjänsterna på samiska och utarbetande av utvecklingsförslag, och nämnden främjar därmed tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i landskapet i praktiken. Den nya nämnd som ska inrättas åsidosätter inte sametinget som företrädare för samerna till någon del, och den försvagar inte samernas språkliga och kulturella autonomi.

I 30 § i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det också om utvecklingsverksamhet som gäller social- och hälsovården. För att trygga utvecklandet av tjänsterna på samiska ska Lapplands vårdlandskap enligt paragrafens 4 mom. stödja utvecklandet av tjänster på samiska i hela landet.

Genom den föreslagna lagen om vårdlandskapens finansiering har man för avsikt att säkerställa finansieringen till vårdlandskapen för de uppgifter som ingår i förslaget. I lagen föreslås som en



av bestämningsfaktorerna för finansieringen ett språktillägg för samiska, som anvisas landskapet Lappland som ersättning för den tilläggskostnad som tryggandet av samernas språkliga rättigheter medför. Finansieringen bestäms enligt antalet samiskspråkiga invånare inom Lapplands vårdlandskap. Den finansiering som ska betalas på basis av språktillägget för samiska uppgår till 2,5 miljoner euro.

Språktillägget för samiska i Lapplands vårdlandskap stöder ordnandet av tjänster på samiska i praktiken och utgör till denna del ett svar på grundlagsutskottets påpekande om finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna på samiska i samband med landskapsreformen under förra valperioden. Propositionen innehåller inga särskilda bestämmelser om finansieringen av Lapplands vårdlandskaps riksomfattande utvecklingsuppgift.

Statsunderstödet för social- och hälsovårdstjänster på samiska uppgår till 480 000 euro 2020. Avsikten är inte att göra några ändringar i detta i samband med reformen. Den särskilda finansieringen ska dock även i fortsättningen vara beroende av riksdagens årliga beslutsfattande.

I samband med reformen tryggas samernas nuvarande språkliga rättigheter på lagstiftningsnivå när uppgifterna överförs till landskapen. Genom den samiska språknämnden, språktillägget för samiska vid finansieringen till Lapplands vårdlandskap och det särskilda anslaget för social- och hälsovårdstjänster skapas dessutom förhållanden som stöder tillgången till tjänster på samiska på det sätt som grundlagsutskottet och tillsynsorganen för internationella människorättskonventioner förutsätter. Tryggandet av tjänster på samiska stöds fortfarande av Lapplands vårdlandskaps uppgift att stödja utvecklingen av tjänster på samiska i hela landet. Landskapets starkare förmåga att ordna och styra tjänsteproduktionen stärker också tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.

### **12.11 Organisering av räddningsväsendet**

Förslagen om organisering av räddningsväsendet baserar sig i huvudsak på den reform av räddningsväsendet som föreslogs under den förra valperioden (RP 16/2017 rd). I denna proposition har man dock beaktat de anmärkningar som grundlagsutskottet framförde under förra valperioden (GrUU 27/2017 rd).

Förslaget till lag om organisering av räddningsväsendet innehåller bestämmelser om befogenheter för olika myndigheter och definierar myndigheternas ansvar, deras inbördes verksamhet och deras uppgifter. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Den föreslagna lagen utgör branschspecifik reglering, där kraven i grundlagen i fråga om definition av myndigheternas behörighet och verksamhet har beaktats.

På organiseringen av räddningsväsendet tillämpas principerna för vårdlandskapens nya självstyrelse.

Syftet med lagen är att effektivisera den riksomfattande styrningen av räddningsväsendet. Behovet av styrning ska dock stå i balans med vårdlandskapens självstyrelse. Den starkare och mer centraliserade styrningen har i förslaget begränsats till den del av vårdlandskapens verksamhet som uttryckligen tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna och som behövs för att trygga att systemet är enhetligt på riksomfattande nivå. Räddningsväsendet är utöver den när-service som det producerar en riksomfattande organisation som kan komma att fungera inom ett större område än sitt eget. Detta förutsätter enhetliga operativa arrangemang samt effektiv riksomfattande styrning och ledning. Den föreslagna styrmodellens grundlagsenlighet har bedömts i samband med den föreslagna styrmodellen för social- och hälsovården i avsnitt 12.3 i denna proposition.

För den praktiska operativa verksamheten inom räddningsväsendet är konsekvenserna av reformen dock inte lika betydande, eftersom man redan 2004 övergick till en områdesindelning av räddningsväsendet som motsvarar den nya vårdlandskapsindelningen. Den föreslagna vårdlandskapsindelningen motsvarar regionalt till största delen den områdesindelning som för närvarande gäller, vilket innebär att verksamheten fortsätter på samma sätt som för närvarande vid de flesta räddningsverken.

Överföringen av organiseringsansvaret för räddningsväsendet från kommunerna till vårdlandskapen innebär att den skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna som föreskrivs i 22 § i grundlagen administrativt överförs till en ny aktör. Räddningsväsendet är av central betydelse särskilt med tanke på tillgodoseendet av de skyddsintressen som tryggas i 7, 15 och 20 § i grundlagen, och genom dem indirekt också i större utsträckning med tanke på tillgodoseendet av andra grundläggande och mänskliga rättigheter. Bestämmelser om räddningsmyndighetens egentliga befogenheter i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna finns dock i räddningslagen (379/2011), och i lagen om organisering av räddningsväsendet föreslås därför till exempel inga bestämmelser som inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna.

På organiseringen av räddningsväsendet tillämpas principerna för den nya självstyrelsen i landskapen.

Finansieringen av räddningsväsendet bestäms förutom utifrån invånarantalet och befolkningstätheten också utifrån riskfaktorer. Ett enskilt vårdlandskap ska ha rätt att få tilläggsfinansiering också för räddningsväsendet i situationer där den statliga finansieringen enligt finansieringslagen inte annars räcker till för att trygga organiseringen i landskapet av räddningsväsendets tjänster i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 7, 15 och 20 § i grundlagen. En närmare bedömning av finansieringen av vårdlandskapen ur grundlagssynvinkel görs i avsnitt 12.2 i denna proposition.

I lagen om organisering av räddningsväsendet föreslås också bestämmelser om styrningen av investeringar i räddningsväsendet i vårdlandskapen.

## **12.12 Överföring av uppgifter från kommunerna till vårdlandskapen**

Reformen innebär att uppgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet, vilka utgör en betydande del av kommunernas verksamhet både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, överförs från kommunerna till landskapen.

Enligt 121 § i grundlagen kan kommunerna åläggas uppgifter genom lag. Avsikten är att överföra uppgifter från kommunerna med stöd av de bestämmelser som föreslås i denna proposition samt senare under denna valperiod genom en regeringsproposition med förslag till tekniska ändringar i speciallagarna för social- och hälsovården och räddningsväsendet.

Avsikten är att åtminstone till en början överföra färre uppgifter till vårdlandskapen än i den landskapsreform som föreslogs under förra valperioden. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd att den reform som då föreslogs skulle vara en till sina konsekvenser så pass omfattande reform att man måste säkerställa att den inte ändrar kommunernas konstitutionella roll som organ som grundar sig på självstyrelse för kommuninvånarna. Grundlagsutskottet hänvisade till att 121 § i grundlagen enligt utskottets mening ”utöver skyddet för självstyrelsen också [uttrycker] lagstiftarens syfte att den finländska förvaltningen under centralförvaltningen i väsentlig grad ska grunda sig på kommuner och kommunalt självstyrelse (se också RP 1/1998 rd, s. 175).” Utskottet ansåg att det följer av grundlagens 121 § att en självstyrelse

på landskapsnivå inte helt kan ersätta den kommunala självstyrelsen. Det betyder att när man genom vanlig lag föreskriver om landskapens självstyrelse måste man på grund av 121 § i grundlagen se till att detta inte omintetgör den kommunala självstyrelsen eller väsentligt minskar dess betydelse. Utskottet ansåg dock inte att propositionen om landskapsreformen till denna del stod i strid med grundlagen. Eftersom det nu föreslås att färre av samma uppgifter som under förra valperioden överförs, står propositionen inte i strid med den kommunala självstyrelsen enligt grundlagen.

### **12.13 Kommunernas beskattningsrätt**

Det föreslås att kommunernas kommunalskattesats ska sänkas under ett år. Denna reglering bör analyseras med tanke på skyddet för kommunernas beskattningsrätt enligt 121 § 3 mom. i grundlagen. Förslaget motsvarar den reglering som föreslogs tidigare i samband med reformen av ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017 rd) och som grundlagsutskottet har bedömt i sina utlåtanden GrUU 26/2017 rd och GrUU 65/2018 rd.

Grunderna för förslaget är desamma som i den ovannämnda propositionen. Ur beskattningsperspektiv handlar social- och hälsovårdsreformen om att tyngdpunkten i beskattningen förflyttas från en skattetagare till en annan. En administrativ förändring av denna typ bör genomföras så neutralt som möjligt ur de skattskyldigas synvinkel, vilket betyder att utgångspunkten är att ingens beskattning ska lindras eller skärpas. Det skulle kunna vara problematiskt med avseende på jämlikhetsprincipen i grundlagen, om beskattningen av invånarna i vissa kommuner skärps och i andra kommuner lindras bara med anledning av att tyngdpunkten i beskattningen överförs från en skattetagare till en annan. Enligt nuvarande bedömning kommer skatteinkomster till ett belopp av ungefär 11,5 miljarder euro att överföras från kommunerna till staten. Med hänsyn till förändringens storleksklass och de osäkerhetsfaktorer som bedömningarna är förenade med behövs det för övergångsperioden ett instrument som säkerställer att finansieringsansvaret övergår från kommunerna till staten så neutralt och behärskat som möjligt på ett sådant sätt att det säkerställs att de skattskyldiga behandlas lika.

I propositionen föreslås i införandelagen en bestämmelse (53 §) som reglerar nivån på kommunalskattesatserna år 2023. Det föreslås att nivån på kommunalbeskattningen år 2023 sänks i analogi med den skärpta statsbeskattningen. Efter det föreslås inga begränsningar i kommunernas rätt att bestämma sin inkomstskattesats. På så sätt säkerställs det att beskattningsnivån kvarstår på samma nivå oberoende av var de skattskyldiga är bosatta. När beskattningsnivån sänks till samma nivå under åtminstone ett år oberoende av var de skattskyldiga är bosatta kan det åtminstone i princip säkerställas att medborgarna behandlas lika när reformen verkställs. En lika stor skattesänkning i alla kommuner innebär att kommunalbeskattningen i vissa kommuner sjunker mer än vad kostnaderna för de uppgifter som försvinner skulle bli. Det föreslås att detta finansieringsunderskott ska täckas genom att systemet med statsandel för basservice reformeras. Genom den reformen kan man säkerställa att finansieringsprincipen för kommunerna i samband med reformen genomförs så att kommunernas finansiella ställning inte försämras oskäligt i jämförelse med nuläget.

Syftet med regleringen är att säkerställa att tyngdpunkten i beskattningen ska kunna förflyttas från kommunerna till staten så neutralt och behärskat som möjligt och att på så vis åtminstone i princip säkerställa att de skattskyldiga behandlas lika i samband med reformen. Genom att sänka kommunalskattesatserna med lika många procentenheter i alla kommuner kan man åtminstone i princip behålla beskattningen av förvärvsinkomster på samma nivå oberoende av var de skattskyldiga är bosatta. Detta tryggar likabehandlingen av de skattskyldiga det år då reformen träder i kraft. En lika stor sänkning av kommunalskattesatserna garanterar också att skillnaden mellan den lägsta och den högsta kommunalskattesatsen inte ökar under det år då reformen träder i

kraft. Reformen ökar således inte de regionala skillnaderna i beskattningen det år då reformen träder i kraft. Skillnaden mellan den lägsta och den högsta kommunalskattesatsen ökar visserligen relativt sett eftersom skillnaden i procentenheter kvarstår oförändrad, men kommunalskattesatserna kommer att vara betydligt mindre i fortsättningen. I detta sammanhang är det dock omöjligt att undvika att skillnaden ökar relativt sett. Om ambitionen är att skillnaden mellan kommunalskattesatserna ska vara densamma också relativt sett, bör de högre kommunalskattesatserna sänkas mer och de lägre mindre. Eftersom statsbeskattningen bör skärpas på samma sätt för alla skattskyldiga, skulle olika stora sänkningar av skattesatserna i olika kommuner leda till att förvärvsinkomstbeskattningen av invånarna i vissa kommuner skärps medan den i andra kommuner lindras. Konsekvenserna av reformen skulle då påverka beskattningen av förvärvsinkomster på olika sätt beroende på var personerna är bosatta, vilket är problematiskt med tanke på likabehandlingen av de skattskyldiga.

Den föreslagna regleringen innebär att kommunernas rätt att fritt bestämma sina inkomstskattesatser begränsas temporärt under ett år. Regleringen innebär en ny typ av restriktion för kommunernas beskattningsrätt och kan i princip anses stå i strid med kommunernas grundlagstryggade beskattningsrätt. Reformen innebär emellertid att organiseringsansvaret för social- och hälsovården samt räddningsväsendet övergår från kommunerna till landskapen och att kommunerna därmed frigörs från betydande uppgifter. Samtidigt övergår finansieringsansvaret från kommunerna till staten. För att den regionala självstyrelsen ska kunna utformas och för att finansieringen av den ska kunna ordnas krävs det följaktligen omfattande reformer inom finansieringen av de uppgifter som överförs från kommunerna. Det här kan anses ge upphov till nya tolkningssituationer också med tanke på grundlagen. Vid bedömningen av om den föreslagna regleringen är förenlig med grundlagen bör hänsyn även tas till lagstiftarens ansvar för att reformen inte innebär att medborgarnas grundlagsenliga jämlikhet kränks genom att beskattningen av invånarna i några enskilda kommuner skärps på ett oskäligt sätt eller att de regionala skillnaderna i beskattningen blir oskäligen. Utifrån detta finns det vägande skäl för regleringen. I och med att begränsningen gäller bara en viss tid, begränsar den inte i väsentlig grad kommunernas beskattningsrätt.

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 26/2017 rd, s. 15) innebar det tidigare motsvarande förslaget att inkomstskattesatsen för kommunerna för 2019 delvis bestäms direkt utifrån lagen. Regleringen skulle ha inneburit en ny typ av restriktion för kommunernas beskattningsrätt och kan i princip anses stå i strid med kommunernas grundlagstryggade beskattningsrätt.

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 26/2017 rd, s. 15–16) var propositionen inte förenlig med ordalydelsen i grundlagens 121 § 3 mom. och det som sägs i förarbetena, det vill säga att kommunerna har rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag, eftersom kommunfullmäktige inte har någon prövningsrätt alls i saken. Grundlagsutskottet har dock också påpekat att kommunerna inte kan ha någon beskattningsrätt oberoende av lag och ansett att lagstiftaren har befogenhet att föreskriva mera ingående om kommunernas beskattningsrätt (GrUB 10/1998 rd, s. 33/I). I princip hör det helt klart till området för lagstiftningen att föreskriva om skatter. Detta gäller regleringen av de olika elementen i skattebördan, som skattebasen, skattesatsen och skattelättnader samt regleringen av beskattningsförfarandet (GrUU 51/2005 rd, s. 2/I). Lagstiftaren ska svara för den allmänna utvecklingen av skattesystemet, såsom beslut om att införa nya beskattningsobjekt och skärpa beskattningen. Lagstiftarens befogenhet begränsas dock i vissa fall exempelvis av de grundläggande fri- och rättigheterna och den kommunala självstyrelsen (se GrUU 67/2014 rd, s. 12 och GrUU 41/2002 rd, s. 2/II). Utskottet har till exempel inte ansett att ett lagförslag som begränsade kommunernas rätt att bestämma om nivån på fastighetsskattesatsen stod i strid med grundlagens 121 § (GrUU 51/2005 rd).

Grundlagsutskottet (GrUU 26/2017 rd, s. 16) ansåg det dock vara betydelsefullt att utgångsnivån för skattesatsen för året i fråga var de skattesatser för föregående år som kommunerna själva bestämt. Det är också relevant att begränsningen görs i de skattskyldigas intresse. Syftet med förslaget är att hindra att beskattningsnivån allmänt stiger till följd av att statsskatten måste höjas, eftersom kommunernas uppgifter överförs till landskapen och börjar omfattas av statlig finansiering. I motiveringen hänvisar regeringen också till den planerade reformen av systemet med statsandel för basservice och konstaterar att man genom den reformen kan säkerställa att finansieringsprincipen för kommunerna genomförs i samband med reformen.

Grundlagsutskottet kom i sitt ovannämnda utlåtande fram till att den föreslagna tidsbundna lagstadgade sänkningen av kommunernas inkomstskattesats i den då aktuella synnerligen extrema situationen skulle ha kunnat stiftas i vanlig lagstiftningsordning oberoende av grundlagens 121 § 3 mom. Trots att ändringen för viss tid begränsar kommunernas rätt att bestämma inkomstskattesatsen, finns det vägande skäl för arrangemanget i enlighet med vad som konstateras ovan. Dessa skäl hänför sig i sista hand till att begränsningen genomförs under en övergångstid i samband med en stor förvaltningsreform som har samband med att trygga grundlagens 19 § (se också GrUU 51/2005 rd, s. 2–3).

På de ovannämnda grunder som grundlagsutskottet anfört anser regeringen att det i enlighet med grundlagen är möjligt att i vanlig lagstiftningsordning föreskriva om den föreslagna tidsbundna lagstadgade sänkningen av kommunernas inkomstskattesats. Förslaget begränsar visserligen kommunens beskattningsrätt, men begränsningen genomförs under en övergångstid i samband med en stor förvaltningsreform som har samband med att trygga grundlagens 19 §, och syftet med regleringen är att trygga likabehandlingen av medborgarna i samband med reformen.

#### **12.14 Kommunernas statsandelssystem**

I propositionen ingår ett förslag till ny lag om statsandel för kommunal basservice. Statsandelssystemet för kommunal basservice ändras för att de statsandelssystemer som används som grund för statsandelssystemet ska beskriva de uppgifter som kvarstår hos kommunerna efter reformen och de anknytande skillnaderna i fråga om behoven. Det föreslås att lagstiftningen om statsandel för kommunal basservice ändras såväl när det gäller de kalkylerade statsandelssystemerna och grunderna för bestämmande av tilläggsdelar som när det gäller utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. I systemet ingår enligt förslaget en permanent bestämmingsfaktor som begränsar i synnerhet konsekvenserna av överföringen av ansvaret för att ordna uppgifterna. Det föreslås också bestämmelser om utjämning av ändringen i statsandelssystemet, genom vilka de kommunspecifika förändringar som uppkommer genom reformen begränsas och jämnas ut. I den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen föreskrivs det om justering av statsandelskalkylerna. De ovannämnda förslagen motsvarar i sak det som föreslogs i propositionen om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017 rd). Grundlagsutskottet konstaterade då i sitt utlåtande (GrUU 65/2018 rd) att propositionen innehöll ett förslag till en ny lag om statsandel för kommunal basservice, men utskottet tog egentligen inte ställning till modellen. Av detta torde man kunna sluta sig till att grundlagsutskottet godkände de föreslagna lagändringar genom vilka de ekonomiska konsekvenserna av reformen komprimerades.

Propositionen bör bedömas med avseende på kommuninvånarnas grundlagstryggade självstyrelse samt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet de grundläggande kulturella rättigheterna. Ur ett självstyrelseperspektiv bör det bedömas hur propositionen påverkar kommunernas beskattningsrätt och möjligheten att i enlighet med finansieringsprincipen svara för finansieringen av de uppgifter som kvarstår hos kommunen utan att i betydande

grad kringskära området för kommuninvånarnas självstyrelse och i synnerhet kommunens rätt att självständigt bestämma över sin ekonomi.

### *Allmänt om finansieringsprincipen och statsandelssystemet*

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om de uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. I grundlagsutskottets utlåtandepraxis har som substans i finansieringsprincipen etablerats en tolkning som innebär att det, när det lagstiftas om uppgifter för kommunerna, också ska ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (GrUB 25/1994 rd, s. 3, GrUU 18/2001 rd s. 4, GrUU 30/2013 rd, s. 5/I, GrUU 12/2011 rd, s. 2/I, GrUU 41/2010 rd, s. 5/I). Utskottet har ansett att finansieringsuppgifter för kommunerna, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3/II och GrUU 50/2005 rd, s. 2). En liknande definition ingår också i artikel 9 i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse, enligt vilken kommunernas ”ekonomiska resurser skall motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag”. Det har ansetts att principen gäller de uppgifter som tilldelats kommunerna uttryckligen genom lag, men principen tryggar också kommunens allmänna kompetens, det vill säga kommunens möjligheter att fullgöra de frivilliga uppgifter den åtagit sig.

En uppskattning av hur finansieringsprincipen genomförs, det vill säga rent konkret hur väl finansieringen räcker för att fullgöra kommunens uppgifter, ska enligt 12 § 3 mom. i kommunallagen ingå på nivån för hela den kommunala sektorn i programmet för kommunernas ekonomi. Enligt 12 § 1 mom. i kommunallagen utgör beredningen av programmet en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna. Bedömningen av hur finansieringsprincipen genomförs är således i princip lagstadgad på det sätt som grundlagsutskottet betonat (GrUU 34/2013 rd). Utöver nödvändigheten av en bedömning för hela den kommunala sektorn har grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis ansett att konsekvenserna med tanke på finansieringsprincipen bör granskas också för enskilda kommuner. Eftersom invånarnas självstyrelse är tryggt i varje kommun, bör genomförandet av finansieringsprincipen bedömas i ett helhetsperspektiv för varje kommun och då så att alla faktorer som påverkar ekonomin ingår (GrUU 67/2014 rd, GrUU 40/2014 rd, GrUU 16/2014 rd och GrUU 41/2002 rd).

Enligt etablerad tolkning är ett viktigt syfte med statsandelssystemet att säkerställa att alla kommuner, oavsett skillnader i förhållanden och inkomstbas, har möjligheter att klara av i synnerhet sina lagstadgade uppgifter. Statsandelssystemet främjar regional jämlikhet och är därmed betydelsefullt också med tanke på 6 § i grundlagen. Systemet ska jämna ut skillnader som beror på kommunernas kostnader för och behov av basservice och därigenom främja en jämlik behandling av invånarna i kommuner med olika närings- och befolkningsstruktur och deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga med tanke på deras grundläggande fri- och rättigheter. Således är granskningen av statsandelssystemet viktig också med tanke på genomförandet av finansieringsprincipen (GrUU 16/2014 rd, s. 3/I, GrUU 34/2013 rd, s. 2/I, GrUU 29/2009 rd, s. 2/I).

Trots att statsandelssystemet har en central betydelse för genomförandet av finansieringsprincipen och tryggandet av tjänster i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna, har lagstiftaren ansetts ha tämligen stor prövningsrätt när den föreskriver om ändringar i statsandelssystemet, också när ändringarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandelar (GrUU 40/2014 rd, s. 3 och GrUU 16/2014 rd, s. 4/II). Grundlagsutskottet har emellertid i sin utlåtandepraxis också påpekat att ändringarna inte får äventyra den regionala jämlikheten (GrUU

16/2014 rd, s. 3–4 och GrUU 12/2011 rd, s. 3). Utskottet har dock också framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att utläsa ur jämlikhetsprincipen, när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (t.ex. GrUU 40/2014 rd, s. 6/II). Grundlagsutskottet har även ansett det viktigt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna att den ekonomiska anpassningen i kommuner som förlorar statsandelar lindras genom en tillräckligt lång och på objektiva grunder fastställd övergångstid eller genom andra arrangemang (GrUU 16/2014 rd, s. 4/II).

#### *Den föreslagna reformens konsekvenser för balansen i kommunens ekonomi*

Reformen har konsekvenser för i synnerhet kommunernas driftsekonomi, där inkomst- och utgiftsstrukturen förändras avsevärt när i genomsnitt 58 procent av driftsekonomiutgifterna försvinner. I propositionen har de förändringar, räknat i euro, som reformen medför uppskattats per kommun, per kommungrupp och per landskap. Förändringarna har uppskattats genom en jämförelse av det rådande balansläget i kommunernas ekonomi före reformen och balansläget efter reformen. Med balansläget i kommunens ekonomi avses i detta sammanhang balansläget inom driftsekonomin, det vill säga förhållandet mellan de årliga inkomsterna och utgifterna. Balansläget inom driftsekonomin har valts som föremål för granskningen, eftersom de föreslagna ändringarna inte direkt påverkar över- eller underskotten i kommunens balansräkning.

Syftet med beräkningarna har varit att beskriva en situation där ändringarna i finansieringssystemet, det vill säga överföringen av kommunernas inkomster och utgifter till landskapen samt de ändringar som till följd av överföringen görs i systemet med statsandel för kommunal basservice, är i kraft i sin helhet. När beräkningarna granskas gäller det att beakta att de omdrivna bygger på historiska uppgifter och antaganden och därför är approximativa och innehåller flera osäkerhetsfaktorer. För att denna osäkerhet inte ska bli bestående och för att den således inte eventuellt ska snedvrída utbetalningen av framtida statsandelar föreslås det i propositionen en ikraftträdandebestämmelse om att de kalkyler som ligger till grund för betalningen av statsandelar ska justeras i efterhand och att även utbetalningarna år 2023, det vill säga under reformens första år, ska rättas.

Mer än hälften av de omställningar i balansläget i enskilda kommuners ekonomi som reformen medför beräknas vara små minskningar eller öknings motsvarande mindre än 100 euro per invånare. För sammanlagt nio kommuner överstiger minskningen 300 euro per invånare och för tre kommuner överstiger ökningen 300 euro per invånare. I relation till inkomstsattesatsen motsvarar en förändring på 100 euro per invånare en intäkt på ungefär 0,58 procentenheter i hela landet enligt 2018 års nivå. Enligt uppskattningarna är trycket på att höja inkomstsattesatsen således mycket måttligt. I den del av propositionen som gäller beskattningen behandlas i övrigt en sänkning av kommunalskattesatserna med en lika stor procentandel i alla kommuner.

De omställningar, både positiva och negativa, som reformen medför för kommunernas driftsekonomi begränsas enligt propositionen genom den permanenta bestämmingsfaktor som tas in i systemet och genom en utjämning av ändringen i systemet så att förändringen blir högst det ovannämnda beloppet på 100 euro per invånare. På så sätt säkerställs det att relativt sett samma balansläge som var rådande inom en enskild kommuns ekonomi före reformen kvarstår trots att driftsekonomin minskar räknat i euro. Om omställningen genomförs på detta sätt, innebär den enligt beräkningarna att de rådande skillnaderna mellan kommunalskattesatserna nästan inte alls förändras. Liksom grundlagsutskottet har konstaterat i sitt utlåtande GrUU 67/2014 rd har inte de ändrade skattesatserna och kostnaderna som sådana eller skillnaderna mellan skattesatserna i sig någon konstitutionell relevans, utan det centrala och betydelsefulla är att ett eventuellt tryck

på att höja kommunalskatten inte beror på val som träffats inom det kommunala beslutsfattandet utan enbart på lagstiftarens avgöranden.

Reformen innebär att kommunerna blir av med ansvaret för en betydande mängd kostnader där kommunerna har haft bara begränsade möjligheter att påverka kostnadskontrollen. Möjligheterna att påverka har varit begränsande i synnerhet när det gäller kostnaderna för samkommunerna inom social- och hälsovården. Efter reformen kommer kommunernas uppgifter till centrala delar att bestå av förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt småbarnspedagogik. Dessa uppgifter är inte förenade med några liknande samarbetskyldigheter enligt speciallagstiftning som uppgifterna inom social- och hälsovården, och även i övrigt har kommunerna, trots att den grundläggande utbildningen är en grundläggande rättighet, betydligt större möjligheter att påverka dem än exempelvis de nuvarande uppgifterna inom den specialiserade sjukvården. Reformen kommer således i princip åtminstone inte att kringskära kommunens möjlighet att självständigt besluta om sin ekonomi.

Kommunernas inkomstunderlag å ena sidan och även faktorer som gäller behov och förhållanden å andra sidan varierar avsevärt, och på motsvarande sätt varierar också kommunernas möjligheter att anpassa sin ekonomi och klara av att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter. Kommunens totala ekonomiska situation påverkas dessutom av kommunens lånestock och investeringsbehov samt de över- och underskott från föregående räkenskapsperioder som ingår i balansräkningen. Situationen påverkas också av de beslut om de erbjudna tjänsternas kvalitet och omfattning som kommunen fattar inom ramen för sin självstyrelse. Trots att förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt småbarnspedagogik är lagstadgade uppgifter för kommunen och trots att grundläggande utbildning åtnjuter skydd som en grundläggande rättighet, har kommunerna en mycket bred beslutanderätt när det gäller att ordna uppgifterna. När det gäller tryggheten av de grundläggande kulturella rättigheterna är det vid bedömningen dock också viktigt att notera att när eventuella ekonomiska anpassningsåtgärder genomförs i en enskild kommun, måste man oundvikligen granska de största uppgiftsområden som kvarstår, nämligen den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken. Liksom redan konstaterats ovan säkerställer finansieringsprincipen dessutom i princip också uppgifter inom kommunens allmänna kompetens, vilket innebär att kommunen bör ha faktiska möjligheter att sköta även sådana uppgifter som kommunen själv har beslutat att åta sig.

Vid bedömningen av kommunernas ekonomiska självbestämmanderätt bör uppmärksamhet ägnas förutom åt driftsekonomin också åt frågan huruvida kommunen behåller sin kapacitet och möjlighet att investera. Möjligheten att investera påverkas av finansieringsanskaffningen, som i princip inte direkt påverkas av reformen. Investeringsbehoven i anslutning till social- och hälsovården kommer att falla utanför kommunernas ansvar, men investeringar relaterade till i synnerhet den grundläggande utbildningen, småbarnspedagogiken och infrastrukturen, det vill säga i första hand investeringar relaterade till kommunens livskraftsfaktorer, kommer att kvarstå. För att investeringskapaciteten i fråga om dessa ska bevaras måste kommunens ekonomi vara i balans på lång sikt.

När genomförandet av finansieringsprincipen och självbestämmanderätten i fråga om kommunens ekonomi bedöms är det således viktigast att granska hur balansen i kommunens ekonomi på det hela taget utvecklas på lång sikt. För att en sådan bedömning ska kunna göras för en enskild kommun krävs det emellertid uppgifter inte bara om de ovan beskrivna beslut relaterade till tjänster och investeringar som omfattas av kommunens självstyrelseensliga beslutanderätt, utan också om alla förändringar som i framtiden kommer att påverka den aktuella kommunens ekonomiska tillstånd. För hela den kommunala sektorn ingår granskningen i det program för kommunernas ekonomi som avses i 12 § 3 mom. i kommunallagen, men för en enskild kommun bildas en övergripande helhetsbild av detta slag i praktiken bara i samband med det i 118 § i



kommunallagen avsedda utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Eftersom en totalekonomisk bedömning av enskilda kommuner inte har kunnat göras på ett tillförlitligt sätt i samband med beredningen av propositionen, har man i propositionen försökt säkerställa att kommunernas ekonomi är i balans vid förändringstidpunkten och att varje kommun kan gå vidare från förändringstidpunkten enligt det relativa balansläge inom driftsekonomin som var rådande före förändringstidpunkten. Reformen avhjälpas då inte det obalansläge som eventuellt redan råder inom kommunens ekonomi, men den förvärrar inte heller läget.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepaxis i synnerhet i utlåtanden om genomförande av finansieringsprincipen och skydd för kommunens självstyrelse fäst uppmärksamhet också vid om det har funnits andra tillgängliga sätt att genomföra den eftersträvade reformen och om reformen medför plötsliga förändringar. Utskottet har ansett att plötsliga förändringar kan försvaga kommunernas möjligheter att bestämma över sin ekonomi och att anpassa den utan att de grundläggande fri- och rättigheterna och fullgörandet av andra lagstadgade uppgifter äventyras (GrUU 16/2014 rd, s. 3–4 och GrUU 12/2011 rd, s. 3).

Den föreslagna överföringen av ansvaret för att ordna uppgifter och av de därmed relaterade inkomsterna och kostnaderna infaller vid samma tidpunkt vid ingången av 2023. Trots att social- och hälsovårdsreformen har beretts länge har kommunerna begränsade möjligheter att förbereda sig på omställningen, i synnerhet när det gäller driftsekonomin. Det innebär att förändringen oundvikligen i någon mån sker plötsligt. Den ovan beskrivna utjämning av ändringen i systemet som föreslås bli fogad till statsandelssystemet och begränsningen i euro för förändringen för varje kommun har således betydelse för den konstitutionella bedömningen, eftersom utjämningen och begränsningen kan användas för att avgränsa och lindra de förändringar som reformen i övrigt medför för kommunernas ekonomi. Utjämningen av ändringen i statsandelssystemet ska genomföras stegvis så att kommunens statsandel under det år då reformen träder i kraft ökas eller minskas till ett belopp som motsvarar förändringen i balansläget i kommunens ekonomi, varefter kommunens statsandel ökas eller minskas med 25 euro per invånare per år så att förändringen i kommunens balansläge i sin helhet begränsas till 100 euro per invånare (30 §).

I propositionen beskrivs olika sätt som i princip står till förfogande när det gäller att överföra finansiering och kostnader från kommunerna till vårdlandskapen. I synnerhet för de kommuner där beräkningarna visar att de inkomster som överförs till vårdlandskapet är större än de kostnader som överförs bör frågan bedömas också med tanke på den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. I den del av propositionen som handlar om beskattningen har denna fråga behandlats mera ingående i ljuset av beskattningsrätten.

Liksom framgår av det avsnitt i propositionen som beskriver olika alternativ är det uppenbart att de övriga alternativen, exempelvis fullständig kommunspezifisk motsvarighet för de inkomster och kostnader som överförs, skulle innebära en betydande differentiering av kommunalskattesatserna och följaktligen också äventyra likabehandlingen av medborgarna. Detta beror på de avsevärda skillnaderna i kommunernas nuvarande skatteinkomstbas och i kostnaderna. Både inom det nuvarande statsandelssystemet och inom det nya systemet enligt propositionen utjämnas skillnaderna mellan kommunernas skatteinkomstbaser genom utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna.

Det utjämningsystem för statsandelarna som baserar sig på skatteinkomsterna har införts eftersom skillnader i skattebasen av hävd har ansetts vara sådana skillnader som kommunerna nästan inte alls kan påverka och som därför bör jämnas ut. Reformen påverkar dock på ett betydande sätt utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Ungefär 60 procent av kommunalskatten och närmare 40 procent av samfundsskatten kommer enligt propositionen att

övergå till finansieringen av landskapen. Till följd av detta kommer utjämningsgränsen för utjämnningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna att sjunka väsentligt, och utjämnings-tilläggen kommer att minska från 1,45 miljarder euro till ungefär 0,6 miljarder euro. Det föreslås därför att fastighetsskatten delvis åter ska omfattas av utjämnningen. Fastighetsskattens betydelse för kommunernas skatteinkomster ökar på grund av nedskärningarna i kommunalskattesatserna och samfundsskatten, och därför är det motiverat att den delvis återupptas i utjämnningen i samband med reformen och förändringen i kommunernas skattebas. Genom att låta fastighetsskatten bara delvis omfattas av utjämnning kan man hålla kvar det sporrande element som hänför sig till fastighetsskatten och samtidigt framhålla vikten av kommunernas egna livskraftsrelaterade självstyrande åtgärder och beslutsfattande. De sätt som föreslås i propositionen, nämligen en permanent bestämningsfaktor i statsandelssystemet och en utjämnning av ändringen i systemet, är andra instrument för att reducera de kommunspezifika konsekvenserna av de förändringar som oundvikligen uppkommer i det utjämningsssystem för statsandelarna som baserar sig på skatteinkomsterna.

### *Sammandrag och bedömning*

När reformen träder i kraft kommer balansläget inom kommunernas driftsekonomi i princip att kvarstå oförändrat på nationell nivå, medan förändringen för enskilda kommuner kan vara högst +/- 100 euro per invånare. De kalkyler som ligger till grund för utbetalningen av statsandelar kommer att justeras så att de grundar sig på uppgifter om utfallet, varvid även eventuella fel i utbetalningen under ikraftträdandeåret för reformen kan rättas. Enligt bedömningarna kommer ändringarna av finansieringssystemet inte att ha några sådana kommunalekonomiska konsekvenser som innebär att man skulle kunna påvisa att kommunalskattesatserna eller handlingsutrymmet för kommunernas ekonomi i övrigt utsätts för tryck som äventyrar kommuninvånarnas självstyrelse.

De ändringar i systemet med statsandel för kommunal basservice som reformen medför begränsar inte i ett helhetsperspektiv den kommunala självstyrelsen eller kommunernas självständiga rätt att bestämma över sin ekonomi. När det gäller genomförandet av finansieringsprincipen är det omöjligt att på ett absolut sätt eller i ljuset av sifferuppgifter lägga fram eller fastställa exakta nyckeltal för hela den kommunala sektorn eller för enskilda kommuner, men med stöd av vad som anförts ovan kan det bedömas att följderna av reformen inte heller kommer att äventyra genomförandet av finansieringsprincipen inom de uppgifter som kvarstår hos kommunerna.

### **12.15 Egendomsarrangemang**

Till följd av reformen kommer kommunernas lösa egendom samt den egendom som finns i samkommunerna för sjukvårdsdistrikt och för specialomsorgsdistrikt, vilken i sist hand ägs av kommunerna, att övergå i landskapets ägo. I fråga om dessa arrangemang gäller det att bedöma om grundlagsskyddet för kommuninvånarnas självstyrelse kräver att kommunerna ska få ersättning för sin egendom eller om egendomen kan övergå tillsammans med ansvaret för att ordna uppgifterna. Arrangemangen som gäller egendom kan också innebära att en del av de lokaler som kommunerna för närvarande äger och som är avsedda för social- och hälsovården och räddningsväsendet tas ur bruk i framtiden. I anslutning till detta bör det bedömas om den eventuella framtida situationen utgör ett hot mot genomförandet av finansieringsprincipen inom de uppgifter som kvarstår hos kommunerna och om kommunerna behåller sina möjligheter att självständigt fatta beslut om sin ekonomi.

I samband med reformen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna bedömdes också skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller kommuner,

bland annat egendomsskyddet (RP 309/1993 rd). Enligt etablerad tolkningspraxis faller kommunerna utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 181/1982 rd, GrUU 61/1990 rd, GrUU 7/1990 rd) trots att kommuninvånarnas självstyrelse är särskilt tryggad i grundlagen. Det går inte att i vanlig lagstiftningsordning göra sådana ingrepp i självstyrelsens särdrag att kommuninvånarnas självstyrelse urholkas i sak. Åtminstone kommunalförvaltningens demokratiska struktur, kommunens rätt att beskatta sina medlemmar, kommunens allmänna behörighetsområde samt de kommunala organens i viss mån oberoende ställning i förhållande till staten har ansetts åtnjuta skydd i grundlagen. Kommunernas beskattningsrätt har i sin tur kopplats samman med kommunernas rätt att bestämma över sin ekonomi. När grundlagsutskottet har bedömt denna rättighet har det särskilt beaktat om ett förslag ogiltigförklarar eller bryter den kommunala självstyrelsen, om det ställer sådana hinder för kommunens verksamhet som de facto gör det omöjligt för den att själv sköta sin ekonomi eller om förpliktelsen till sin omfattning är sådan att den hindrar kommunen att själv besluta om sin ekonomi. Kommunerna har dock inte ansetts åtnjuta något skydd som enbart skulle gälla äganderätten.

Den egendom som föreslås övergå till landskapet är medlemsandelar i samkommuner och kommunernas lösa egendom. Från kommunerna överförs också semesterlöneskulden för den personal som överförs till landskapet, vilket minskar kommunernas skuldansvar och dessutom den inverkan som den ovannämnda överföringen av egendom har på kommunens balansräkning. Överföringarna görs genom en sänkning av kommunens grundkapital, vilket innebär att de inte inverkar på kommunens resultaträkning. Genomförandet av överföringen av egendom och skulder inverkar inte på förutsättningarna för att inleda utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Bestämmelser om förutsättningarna finns i 118 § i kommunallagen. Det är fråga om sådan offentlig egendom som är avsedd för skötseln av kommunernas lagstadgade uppgifter och som har anskaffats genom finansiering med kommuninvånarnas skattemedel. Egendom som är avsedd för skötseln av samma uppgift övergår enligt förslaget till den offentliga aktör som övertar uppgiften, vilket innebär att egendomen fortsättningsvis kommer att användas för samma uppgift och betjäna samma serviceberättigade. Överföring av egendom av detta slag kan knappast anses äventyra kommuninvånarnas grundlagsskyddade självstyrelse. I konsekvensbedömningsavsnittet i propositionen analyseras det hur överföringen av egendomen och skulderna påverkar kommunens ekonomi. På basis av bedömningen kan det anses att överföringen inte heller påverkar kommunernas ekonomi på ett sådant sätt som skulle kunna medföra exempelvis ett tryck på att höja kommunalskattesatsen.

I det avsnitt i propositionen som handlar om egendomsarrangemang behandlas också kommunernas ändrade koncernansvarsområden samt under- och överskott för de samkommuner som överförs till landskap. Enligt propositionen kommer kommunernas koncernskulder att minska i och med att kommunerna i samband med reformen befrias från ansvaret för skulderna för de samkommuner som överförs till landskap. Till denna del innebär propositionen i princip att kommunsektorns skuldansvar minskar. I synnerhet vissa sjukvårdsdistrikt uppvisar dock betydande underskott som medlemskommunerna ansvarar för att sköta innan ansvaret för att ordna uppgifterna övergår till landskapen. I sista hand kan ansvaret innebära en ökning av skuldvolymerna för de berörda kommunerna eller alternativt ett tryck på att de ska höja sin kommunalskattesats.

Enligt 117 § i kommunallagen svarar medlemskommunerna för finansieringen av sådana utgifter i en samkommun som inte kan täckas på något annat sätt. Också den kommunallag som gällde innan den nuvarande kommunallagen trädde i kraft innehöll en bestämmelse med motsvarande innehåll. På samkommuner tillämpas också det som i 110 § i kommunallagen föreskrivs om täckning av underskott. Enligt bestämmelsen ska ett underskott i balansräkningen täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Ansva-

ret för att täcka en samkommuns underskott är således inte en följd av den reform som nu föreslås, utan ansvaret är en existerande förpliktelse enligt kommunallagen. Dessutom bör det beaktas att medlemskommunerna i en samkommun, det vill säga de aktörer som i sista hand har finansieringsansvaret, i princip har utövat beslutanderätt i fråga om samkommunernas ekonomi, trots att medlemskommunerna de facto har haft begränsade möjligheter att påverka kostnaderna i synnerhet när det gäller samkommunerna för specialiserad sjukvård.

Det är möjligt att det under de kommande åren uppstår en situation där lokaler som för närvarande ägs av kommunerna och som används inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet står oanvända. Om så sker, inverkar driftskostnaderna för de tomma lokalerna på kommunernas driftsekonomi, och då ökar de också ett eventuellt underskott i balansräkningen. Det är också klart att om en nybyggd eller ombyggd lokal blir oanvänd, kommer investeringen att belasta kommunens ekonomi inte bara i form av driftsekonomiska utgifter för förvaltningen av den tomma lokalen utan också i form av amorteringar och räntor på lån som tagits med anledning av investeringen.

I framtiden kommer servicenätverket för social- och hälsovården samt räddningsväsendet att förändras oavsett vilken aktör som har ansvaret för att ordna uppgifterna. Befolkningens stigande medelålder, flyttningsrörelsen till tillväxtcentrumen för befolkningen i arbetsför ålder samt förändringarna i vårdpraxis inom hälso- och sjukvården och förändringarna till följd av digitaliseringen är exempel på faktorer som medför omställningar. Det är följaktligen mycket svårt att fastställa vilka av de lokaler som i framtiden eventuellt står oanvända som står tomma uttryckligen till följd av den föreslagna reformen, det vill säga till följd av lagstiftarens beslut, och vilka som står tomma till följd av oundvikliga faktorer utanför kommunens påverkningssjälvständighet och beslutsfattande. I vilket fall som helst är det omöjligt att bedöma hur situationen eventuellt kommer att påverka ekonomin, det ekonomiska handlingsutrymmet och genomförandet av finansieringsprincipen i de kommuner där lokaler eventuellt står oanvända i framtiden. Som en del av bedömningen av propositionens konsekvenser beskrivs i vilka kommuner och i vilken omfattning lokaler eventuellt kommer att stå oanvända.

De egendomsarrangemang som nu föreslås motsvarar i stor utsträckning de egendomsarrangemang som ingick i regeringens proposition 15/2017 till den del det är fråga om överföring av samkommunernas och kommunernas egendom till vårdlandskapen. Grundlagsutskottet bedömde under förra valperioden grundlagsenligheten i fråga om dessa egendomsarrangemang (GrUU 26/2017 rd, s. 18). Då ansåg utskottet att de föreslagna ändringarna i princip inte på en allmän nivå skulle ha äventyrat kommunernas förutsättningar för ekonomisk självstyrelse på ett sätt som skulle strida mot grundlagen. Utskottet konstaterade dock att de risker som hänför sig till egendomsarrangemangen i fråga om de enskilda kommunerna kan vara problematiska med tanke på grundlagens skydd för den kommunala självstyrelsen. Av denna anledning förutsatte utskottet att de egendomsarrangemang som anknyter till reformen kompletteras med sådan reglering om kompensation som tryggar kommunernas självstyrelse och enligt vilken kommunerna har rätt att av staten få ersättning för de kostnader som förorsakas av egendomsarrangemangen enligt reformen (GrUU 26/2017 rd, s. 18 och GrUU 65/2018 rd, s. 22–23). Kommunernas självstyrelse ska tryggas exempelvis i situationer där lokaler som krävt investeringar blir obehövliga till följd av reformen och detta äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi. Reglering om kompensation i lagförslaget var enligt utskottet en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med anledning av grundlagsutskottets ovannämnda ställningstagande föreslås det i 41 och 42 § i införandelagen bestämmelser om ersättning som beviljas kommunen för kostnader som föranleds av egendomsarrangemangen. I de föreslagna bestämmelserna beaktas de förutsättningar

som grundlagsutskottet ställt i de ovannämnda utlåtandena, i och med att bestämmelser om ersättningen utfärdas genom lag, ersättningsbestämmelserna utgör ett eget system åtskilt från exempelvis kommunernas statsandelar, ersättningsbestämmelserna omfattar alla sådana egendomsarrangemang i anslutning till reformen som kan kränka kommunens ekonomiska självstyrelse och kommunerna har lagstadgad rätt till ersättning om deras ekonomiska självstyrelse äventyras till följd av egendomsarrangemangen. Liksom i förslaget under den förra valperioden kan kommunen få ersättning endast för direkta kostnader som föranleds av egendomsarrangemangen, och beviljandet av ersättning bedöms utifrån kommunens kalkylerade behov att höja den kommunala skattesatsen med anledning av egendomsarrangemangen. Kommunen ersätts för kostnaderna för egendomsarrangemangen, om det kalkylerade behovet att höja kommunalskattesatsen överstiger ersättningsgränsen på 0,7 procentenheter. Om inkomstskattesatsen under ansökningsåret i den kommun som ansöker om ersättning är minst 2,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner, kan kommunen dessutom få ersättning för tre fjärdedelar av de kostnader som underskrider den ovannämnda ersättningsgränsen. På detta sätt beaktas kommunernas totalekonomiska situation i ersättningsbeloppet.

Ersättningsgränsen bör fastställas på en nivå som är av betydelse med tanke på tryggheten av kommunernas självstyrelse och som är motiverad och skälig ur statens synvinkel. Kompensationsmodellen ska dessutom vara så tydlig som möjligt och behandla alla kommuner jämlikt. I Tempo Lecon Ab:s utredning om finansieringsprincipen för kommunerna, som publicerades i februari 2020, konstaterades det att det kalkylerade behovet att höja skattesatsen är en fungerande indikator vid bedömningen av genomförandet av finansieringsprincipen och vid beskrivningen av det ekonomiska tryck som förändringar i kostnadsnivån eller inkomstutvecklingen medför. På basis av utredningen kan det alltså bedömas att kompensationsregleringen bör grunda sig på det kalkylerade behovet att höja skattesatsen. Det är en tydlig, verifierbar och etablerad indikator för att beskriva de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Den föreslagna ersättningsgränsen på 0,7 procentenheter är motiverad ur både kommunernas och statens synvinkel. Den behandlar kommunerna jämlikt och begränsar beviljandet av ersättning till situationer där det kan anses att kommunens ekonomiska självstyrelse bevisligen äventyras, men är samtidigt motiverad med tanke på statens ersättningsansvar och ersättningsförfarande. Saken beskrivs närmare i avsnittet om konsekvensbedömningen av propositionen.

Grundlagsutskottet har ansett att det kalkylerade behovet att höja kommunalskattesatsen inte kan vara den enda indikator för kompensationsregleringen som visar om kommunernas självständiga ekonomiska beslutanderätt minskar (GrUB 65/2018 rd). Den ovannämnda undersökningen visar dock att det vid sidan av behovet att höja skatten inte finns något annat bedömningskriterium som tydligt visar om kommunens ekonomiska självstyrelse äventyras på grund av egendomsarrangemangen och som inte redan skulle indikeras av trycket på att höja skatten. Det kalkylerade behovet att höja kommunalskattesatsen är i sig en heltäckande indikator på att kommunernas ekonomiska självstyrelse och beslutanderätt minskar, och dessutom behandlar den alla kommuner lika. Även till exempel i kommunekonomiprogrammet bedöms kommunernas ekonomi och genomförandet av finansieringsprincipen uttryckligen genom en granskning av avvikelserna från den finansiella balansen i enskilda kommuner, så att kommunens skattesats beskriver avvikelsen. Man kan inte tänka sig att en sekundär ersättningsgrund för erhållande av kompensation skulle vara exempelvis att kommunens självständiga ekonomiska situation annars anses vara äventyrad på grund av egendomsarrangemangen. En sådan ersättningsgrund skulle göra beviljandet av ersättningen och ersättningsens belopp helt och hållet beroende av myndighetsprövning, vilket inte kan anses motiverat. Eftersom den skulle vara beroende av prövning uppfyller den sannolikt inte heller grundlagsutskottets krav på att kommunerna ska ha rätt till ersättning enligt lag.

I propositionen föreslås det också att det till lagen om Kommunernas garanticentral fogas en bestämmelse med stöd av vilken det är möjligt att i samband med överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet hålla kvar de lån och andra förbindelser som Kommunfinans Abp beviljat och som överförs från samkommunerna och kommunerna, utan att det uppkommer någon skyldighet för Kommunfinans Abp att säga upp lånen och förbindelserna.

Eftersom Kommunfinans Abp:s medelanskaffning i sista hand garanteras av kommunerna, bör propositionen till denna del bedömas med tanke på kommuninvånarnas självstyrelse, som tryggas i grundlagen. Då ska det bedömas på vilket sätt propositionen inverkar på kommunens beskattningsrätt, på möjligheten att svara för finansieringen av kommunens uppgifter i enlighet med finansieringsprincipen och på kommunens rätt att själv besluta om sin ekonomi.

Liksom framförs i avsnittet om bedömningen av propositionens konsekvenser minskar kommunernas faktiska ansvar för Kommunernas garanticentrals förbindelser till följd av propositionen. Om den föreslagna bestämmelsen inte skulle fogas till lagen om Kommunernas garanticentral, skulle Kommunfinans Abp dessutom bli tvunget att säga upp de förbindelser som landskapen övertar ansvaret för. Detta skulle orsaka betydande ytterligare kostnader, som i slutändan oundvikligen skulle komma att betalas av skattebetalarna. Den föreslagna nya bestämmelsen i lagen tryggar således även skattebetalarnas intressen. Därmed medför den föreslagna bestämmelsen inte några begränsningar av eller intrång i kommuninvånarnas självstyrelse, kommunernas beskattningsrätt eller kommunernas rätt att själva besluta om sin ekonomi. Bestämmelsen har inte heller några konsekvenser för genomförandet av finansieringsprincipen i kommunernas verksamhet.

Således kan egendomsarrangemangen i samband med reformen som helhet inte anses begränsa den kommunala självstyrelsen eller kommunens självständiga rätt att bestämma om sin ekonomi. Den föreslagna regleringen är inte heller problematisk med tanke på verksamheten vid Kommunernas garanticentral eller Kommunfinans Abp.

### **12.16 Skydd för personuppgifter**

I 47 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om tillsynsmyndighetens rätt att trots sekretessbestämmelserna av olika myndigheter och andra aktörer få de uppgifter om ordnandet, produktionen eller tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänster samt om kunderna som är nödvändiga för fullgörandet av tillsynsuppgifterna. I 56 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreslås bestämmelser om registerföring av klient- och patientuppgifter som uppkommit i vårdlandskapens verksamhet, om utlämnande av uppgifter ur klient- och patientregister till privata tjänsteproducenter som producerar social- och hälsovårdstjänster för vårdlandskapen och om de privata tjänsteproducenternas skyldighet att spara klient- och patientuppgifter i vårdlandskapens klient- och patientregister.

De föreslagna 47 och 56 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård är av betydelse med tanke på det skydd för personuppgifter och för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottet har tidigare ansett det viktigt med tanke på skyddet för personuppgifter att reglera åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet rätten att lämna ut uppgifterna, och bevaringstiden för uppgifterna i personregister samt den registrerades rättsskydd (GrUU 25/1998 rd). Det har dessutom krävts att regleringen av dessa faktorer på lagnivå ska vara omfattande och detaljerad.

Skyddet enligt 10 § i grundlagen kompletteras av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt respekten för privatlivet enligt artikel 7 och skyddet av personuppgifter enligt artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. I artikel 52.3 i stadgan sägs att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. I EU-domstolens domar fastställs till denna del det centrala innehållet i respekten för privatlivet och skyddet för personuppgifter. Artikel 8 i Europakonventionen har i Europadomstolens rättspraxis ansetts omfatta även skyddet för personuppgifter.

### *Dataskyddsförordningen*

Grundlagsutskottet har konstaterat att dataskyddsförordningen är en EU-rättsakt som till alla delar är förpliktande och direkt tillämplig lagstiftning i samtliga medlemsstater. I EU-domstolens rättspraxis har unionslagstiftningen företräd framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (GrUU 1/2018 rd). Grundlagsutskottet har också konstaterat att det inte ingår i dess konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Utskottet har emellertid kommenterat förhållandet mellan unionslagstiftningen och den nationella lagstiftningen. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis är det viktigt att det, i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan, tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 25/2005 rd). Utskottet har därför framhållit att det i regeringens propositioner finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

Enligt grundlagsutskottet ska tyngdpunkten i en konstitutionell bedömning av skyddet för personuppgifter ligga på en innehållslig analys av bestämmelserna om skyddet och behandlingen av personuppgifter. Det relevanta i en konstitutionell bedömning av användningen av det nationella handlingsutrymmet är dels de innehållsliga krav som skyddet för privatlivet och personuppgifter ställer, dels relationen mellan skyddet för övriga informationsrelaterade grundläggande fri- och rättigheter och skyddet för privatlivet och personuppgifter. Dessutom finns det konstitutionella frågor relaterade till garantierna för rättssäkerhet och god förvaltning, som kräver nationell lagstiftning (se GrUU 14/2018 rd, s. 7). Grundlagsutskottet understryker vidare att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräd framför andra grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 14/2018 rd, s. 8). Bedömningen går ut på att samordna och avväga två eller flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 2, GrUU 10/2014 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har i ett utlåtande om lagstiftning som kompletterar dataskyddsförordningen sett det som motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt i fråga om lagstiftningen om skyddet för personuppgifter på vissa punkter. Utskottet anser att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, över lag utgör en tillräcklig rättslig

grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Korrekt tolkade och tillämpade motsvarar bestämmelserna i dataskyddsförordningen enligt utskottets uppfattning också den nivå på skyddet för personuppgifter som bestäms utifrån Europakonventionen. Således är det inte längre av konstitutionella skäl nödvändigt att speciallagstiftningen inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde heltäckande och detaljerat föreskriver om behandling av personuppgifter. Grundlagsutskottet anser att skyddet för personuppgifter härefter i första hand bör tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nya nationella allmänna lagstiftningen (GrUU 14/2018 rd, s 4). Grundlagsutskottet anser också att vi med tanke på tydligheten bör förhålla oss restriktiva när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som den allmänna dataskyddsförordningen medger. Utskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som också krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter. (GrUU 14/2018 rd, s. 5)

Enligt grundlagsutskottet bör bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande analyseras också utifrån praxis för tidigare bestämmelser på lagnivå (GrUU 14/2018 rd och GrUU 15/2018 rd). Till följd av att tillämpningen av dataskyddsförordningen har inletts och man i dess artikel 9 använder begreppet särskilda kategorier av personuppgifter, ska den nationella lagstiftningen för tydlighetens skull undvika att använda begreppet känsliga uppgifter (se även GrUU 14/2018 rd). Likväl menar grundlagsutskottet att det fortfarande är motiverat att i konstitutionellt hänseende beskriva vissa grupper av personuppgifter uttryckligen som känsliga (GrUU 15/2018 rd). Med sådana avses en mängd uppgifter som omfattar mer än enbart de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen (se till denna del också t.ex. GrUU 17/2018 rd). Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 15/2018 rd, även GrUU 13/2016 rd och GrUU 14/2009 rd).

Även i skäl 51 i dataskyddsförordningen framhålls det att särskilda personuppgifter som avses i artikel 9 och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Grundlagsutskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (GrUU 15/2018 rd). Grundlagsutskottet har i fråga om informationsresursen inom småbarnspedagogiken i sitt utlåtande GrUU 17/2018 rd förutsatt att bestämmelserna om behandling av uppgifter om hälso tillstånd och andra känsliga personuppgifter är detaljerade och heltäckande, inom den ram som dataskyddsförordningen tillåter.

#### *Utlämnande av personuppgifter*

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att trots sekretessbestämmelserna få och lämna ut information med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om



lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2–3, och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har dock ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är förenad med nödvändighetskriteriet (t.ex. GrUU 19/2012 rd).

I sina analyser av exakthet och innehåll har grundlagsutskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om överlåtelse av uppgifter har gällt också känsliga uppgifter, har det för vanlig lagstiftningsordning krävts att bestämmelserna preciseras så att de följer grundlagsutskottets ovan återgivna praxis för bestämmelser som rör rätten att trots sekretess få och lämna ut myndighetsuppgifter (se GrUU 15/2018 rd och t.ex. GrUU 38/2016 rd). Grundlagsutskottet har understrukt att det vid en särskiljning mellan behövlighet respektive nödvändighet att få eller lämna ut uppgifter är frågan inte bara om omfattningen av innehållet i uppgifterna utan också om att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller myndigheten som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätten till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till villkor i sak, desto mer sannolikt är det att begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (se t.ex. GrUU 7/2019 rd, GrUU 15/2018 rd och GrUU 17/2016 rd, s. 6, och de utlåtanden som nämns där).

### *Bedömning*

I förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård har man strävat efter att beakta det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger. Alla de föreslagna specialbestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och dataskyddslagen har bedöms vara nödvändiga. I lagförslaget har man även ägnat särskild uppmärksamhet åt särskilda kategorier av personuppgifter och bedömt om regleringen är tillräcklig till denna del. När det gäller känsliga uppgifter har det bedömts att skyddet av den registrerades personuppgifter förutsätter mer detaljerad reglering i fråga om myndighetens registerföringsuppgift och utlämnandet av personuppgifter. Lagförslaget bedöms uppfylla de krav som följer av 10 § i grundlagen i enlighet med grundlagsutskottets justerade tolkning. En närmare redogörelse över användningen av det nationella handlingsutrymme finns i specialmotiveringen till lagförslaget.

Bestämmelserna i 47 och 56 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård gäller behandlingen av personuppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter och av personuppgifter som annars ska betraktas som känsliga. Vidare innebär behandlingen av personuppgifter enligt de nämnda paragraferna omfattande databaser, som också kan bedömas vara förenade med särskilda risker med tanke på skyddet av de registrerades personuppgifter. I specialmotiveringen till lagförslaget redogörs det för de särskilda skyddsåtgärder som ska tillämpas på behandlingen av personuppgifterna och som är avsedda att trygga den registrerades rättigheter. Behandlingen av personuppgifterna och tröskeln för utlämnande av personuppgifter begränsas dessutom till vad som är nödvändigt. De föreslagna bestämmelserna bedöms tillsammans med dataskyddslagens bestämmelser om skyddsåtgärder uppfylla de krav som följer av 10 § i grundlagen.

### **12.17 Helsingfors ställning och organiseringsansvar**

Helsingfors stad ska enligt den föreslagna Nylandslagen ansvara för att ordna social- och hälsovård och enligt den föreslagna lagen om organisering av räddningsväsendet för att organisera räddningsväsendet. Enligt den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård ska lagen tillämpas på Helsingfors stad när staden ordnar social- och hälsovård, och med stöd av lagen om vårdlandskapens finansiering betalas finansiering för social- och hälsovården och räddningsväsendet på samma grunder som till andra vårdlandskap. I Nylandslagen föreslås bestämmelser om att Helsingfors stad ska särredovisa ekonomin för uppgifterna, så att den är separat från stadens övriga verksamhet. Dessutom föreskrivs det enligt förslaget att staden inte får använda vårdlandskapsfinansiering för skötseln av andra uppgifter. Staden förbjuds dock inte att finansiera verksamheten med egen skattefinansiering.

Helsingfors ställning bör bedömas utifrån den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen och de grundläggande sociala rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. I samband med särlösningen för Nyland utredde social- och hälsovårdsministeriet frågan genom att begära utlåtanden av grundlagsexperterna juris doktor Kaarlo Tuori, professor Olli Mäenpää, professor Juha Lavapuro och professor Tuomas Ojanen. Alla grundlagsexperter ansåg att kommunerna kan ha olika uppgifter och att detta i princip inte kan anses stå i konflikt med den kommunala självstyrelsen. Det ansågs dock att ansvaret för att ordna social- och hälsovård kan föreskrivas för Helsingfors endast om arrangemanget på ett jämlikt sätt tryggar tillgodoseendet av de grundläggande sociala rättigheterna och om det finns tillräckliga och godtagbara grunder för särlösningen. I utlåtandena betonades dessutom att det bör säkerställas att finansieringsprincipen genomförs.

Helsingfors stad är större än något annat vårdlandskap. Staden ordnar redan i nuläget social- och hälsovårdstjänster i större utsträckning än andra kommuner. Dess finansiella ställning är densamma som de andra vårdlandskapens. Kravet på särredovisning i Helsingfors hänför sig till behovet att kunna jämföra ekonomin i Helsingfors med vårdlandskapen. Eftersom vårdlandskapsfinansieringen är avsedd för skötseln av uppgifterna inom social- och hälsovården och räddningsväsendet, finns det till denna del motiverade skäl att förbjuda användning av finansieringen till skötsel av stadens övriga uppgifter. På basis av detta finns det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara grunder för att Helsingfors ska ordna tjänsterna. Bestämmelserna om särredovisning anses inte heller vara problematiska med tanke på den kommunala självstyrelse som tryggas i grundlagen.

### **12.18 Ålands ställning**

Bestämmelser om Ålands självstyrelse finns i grundlagens 120 § och i självstyrelselagen för Åland. I enlighet med självstyrelselagen för Åland har lagstiftningsbehörigheten delats upp mellan landskapet och riket så att bestämmelser om de rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet finns i 18 § och bestämmelser om de rättsområden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet finns i 27 §. I 29 § föreskrivs det dessutom om de rättsområden inom vilka lagstiftningsbehörigheten kan överföras till landskapet genom en lag som stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Behörighetsfördelningen i förvaltningsärenden motsvarar fördelningen av lagstiftningsbehörigheten, bortsett från de undantag och tillägg som nämns i 23 och 30 §.

Enligt 27 § 36 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om skatter och avgifter. Med stöd av 18 § 5 punkten har landskapet dock lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet samt

kommunerna tillkommande skatter. Enligt kommunalskattelagen för landskapet Åland tillämpas rikets inkomstskattelag och inkomstskatteförordning med ändringar direkt även i landskapet Åland, om inte något annat föreskrivs i kommunalskattelagen för landskapet Åland.

I denna proposition föreslås det att statens skatteinkomster ska utökas genom en ändring av de nuvarande skattegrunderna för förvärvsinkomsterna. Med stöd av 27 § 36 punkten i självstyrelselagen har riket behörighet bland annat i fråga om statens inkomstbeskattning av fysiska personer och dödsbon. Förvärvsinkomster beskattas alltså också på Åland i enlighet med inkomstskattelagen enligt statens progressiva inkomstskatteskala. De föreslagna ändringarna i statsbeskattningen av förvärvsinkomster gäller alltså också Åland. För att reformen inte ska leda till en skärpt beskattning av förvärvsinkomster föreslås det att det i införelselagen föreskrivs att kommunalskattesatserna sänks 2023. Samtliga kommuners kommunalskattesatser sänks med 12,63 procentenheter. Reglering som gäller kommunalbeskattning omfattas i enlighet med 18 § 5 punkten i självstyrelselagen av Ålands självstyrelse, och det är därmed inte möjligt att genom rikslag föreskriva om de kommunala skattesatserna i åländska kommuner. För att beskattningen inte ska skärpas på Åland bör antingen de åländska kommunerna sänka sina kommunalskattesatser eller en skärpning av statsbeskattningen på Åland förhindras.

I denna proposition föreslås en lösning som förhindrar skärpt statsbeskattning av förvärvsinkomster i landskapet Åland. Enligt förslaget ska det i 124 § 5 mom. i inkomstskattelagen föreskrivas att det på skattskyldiga vars hemkommun enligt lagen om beskattningsförfarande finns i landskapet Åland tillämpas en skatteskala där skattesatserna sänks med 12,63 procentenheter. I fråga om skattskyldiga som bor på Åland blir marginalskattesatserna för den progressiva skatteskalen således lika många procentenheter lägre som kommunalskattesatserna i Fastlandsfinland.

Eftersom det är fråga om en sänkning som gäller förvärvsinkomstskatteskalen, har riket med stöd av 27 § 36 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i frågan. Sänkningen förhindrar att statsbeskattningen av förvärvsinkomster skärps på Åland, och de åländska kommunerna tvingas därför inte sänka sina kommunalskattesatser på grund av social- och hälsovårdsreformen. Betydelsen av Ålands beskattningsbehörighet förblir oförändrad. Reformen är därför inte problematisk med tanke på Ålands beskattningsbehörighet och därmed inte heller med tanke på Ålands självstyrelse, som tryggas i grundlagen och i självstyrelselagen för Åland.

En lägre marginalskattesats leder till att statsbeskattningen av förvärvsinkomster blir lättare på Åland än i Fastlandsfinland. Reformen medför dock inget behov av att sänka kommunalskattesatserna i de åländska kommunerna, och reformens inverkan på beskattningen av förvärvsinkomster kommer därför inte att skilja sig åt mellan Åland och Fastlandsfinland. Att statsbeskattningen på Åland är lägre än i Fastlandsfinland har betydelse med tanke på jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen. Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Denna allmänna jämlikhetsprincip preciseras genom det förbud mot diskriminering som ingår i 6 § 2 mom. i grundlagen och som innebär att ingen får särbehandlas av någon orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt bestämmelsen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Dessa grunder för åtskillnad utgör kärnan i förbudet mot diskriminering. Förteckningen är emellertid inte uttömmande, utan också särbehandling på grund av någon annan orsak som gäller den enskildes person är förbjuden. En sådan omständighet kan vara till exempel boningsort (GrUU 67/2014 rd).

Grundlagsutskottet har i sin tidigare bedömning ansett olika förslag till ändringar i skattelagstiftningen vara av betydelse med tanke på jämlikheten (se GrUU 52/2016 rd, GrUU 53/2016 rd, GrUU 19/2014 rd, GrUU 51/2005 rd, GrUU 4/1991 rd, GrUU 3/1988 rd och GrUU 3/1983

rd). Grundlagsutskottet har i sin praxis trots det inte ansett att en i lag exakt reglerad beskattning som i skattehänseende särbehandlar de skattskyldiga skulle strida mot grundlagens jämlikhetsbestämmelser. Lagförslag som gäller skattelagstiftning har dock relativt sällan behandlats i grundlagsutskottet.

Grundlagsutskottet har påpekat att lagstiftningen om beskattningen inte konstitutionellt kan anses vara en sådan form av utövande av offentlig makt på vars område de grundläggande fri- och rättigheterna och jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen inte skulle tillämpas (GrUU 52/2016 rd och GrUU 53/2016 rd). Sammantaget kan det ändå konstateras att det ur jämlikhetsprincipen inte har härletts några strikta gränser för lagstiftarens prövning när syftet är att genom skattelagstiftningen utfärda de bestämmelser som samhällsutvecklingen kräver.

I överensstämmelse med jämlikhetsprincipen enligt 6 § i grundlagen ska statsbeskattningen i princip fastställas enligt samma bestämmelser inom hela riket. I samband med genomförandet av social- och hälsovårdsreformen i Fastlandsfinland överförs de uppgifter som gäller social- och hälsovård från kommunerna till landskapen och finansierar staten kostnaderna för de uppgifter som överförs. Överföringen av uppgifterna och deras finansiering förutsätter att tyngdpunkten för beskattningen i stor omfattning överförs från kommunerna till staten. Social- och hälsovårdsreformen gäller dock inte Åland, och inga uppgifter överförs från kommunerna i landskapet Åland. Det är därför motiverat att genomföra den ändrade finansieringen på ett så neutralt sätt som möjligt i fråga om Åland, så att statsbeskattningen inte skärps i landskapet Åland och de åländska kommunerna inte heller tvingas sänka kommunalskatten. Därmed kommer det inte på Åland att ske någon sådan överföring av skatteinkomster från kommunerna till staten som görs i Fastlandsfinland. Statsskatten på förvärvsinkomster kommer i fortsättningen att vara lägre på Åland än i Fastlandsfinland, men kommunalskatten kommer att vara högre. Det innebär att den totala skattenivån kommer att vara densamma i Fastlandsfinland och på Åland. Det kan därmed anses att den föreslagna lagstiftningen inte strider mot jämlikhetsprincipen i grundlagen.

Den föreslagna ändringen motsvarar i fråga om mål, syfte och konsekvenser det landskapsavdrag för Åland som föreslogs i regeringens propositioner 15/2017 rd och 71/2017 rd. Det nu föreslagna sättet att tekniskt genomföra sänkningen genom skatteskalen lämpar sig dock bättre och riktas bättre, eftersom även skärpningen av beskattningen i Fastlandsfinland huvudsakligen sker genom skatteskalen.

Grundlagsutskottet godkände det landskapsavdrag för Åland som föreslogs i regeringens propositioner 15/2017 rd och 71/2017 rd. Ett konstitutionellt problem var dock att avdraget skulle ha påverkat den skattegottgörelse som betalas till Åland, så att skattegottgörelsen i praktiken helt och hållet skulle ha förlorat sin betydelse. Grundlagsutskottet konstaterade därför att det inte kan föreskrivas om landskapsavdraget på det föreslagna sättet såvida det inte sörjs för att bortfallet av skattegottgörelsen kompenseras (GrUU 26/2017 rd).

Till denna del har situationen förändrats. I självstyrelselagen för Åland har bestämmelserna om ekonomin ändrats så att motsvarande skattegottgörelse inte längre existerar. Inkomstskatterna inverkar inte heller längre på storleken på det avräkningsbelopp som betalas till Åland, varför den lösning som gäller inkomstbeskattning inte utan grund höjer det avräkningsbelopp som betalas till Åland. De grundlagsproblem som uppstod i samband med den föregående beredningen uppstår således inte längre.

Det föreslås att sänkningen av kommunernas skatteinkomster i samband med social- och hälsovårdsreformen delvis genomförs genom att kommunernas samfundsskatteandel sänks med en tredjedel beräknat enligt nivån för året före det år då reformen träder i kraft. Statens andel av

samfundsskatten höjs i motsvarande grad. Även i fråga om denna ändring har konsekvenserna för Åland förändrats till följd av ändringen av självstyrelselagen för Åland. Enligt 49 § i självstyrelselagen återförs till landskapet Åland i skatteavräkningen årligen av statsmedel beloppen för de på Åland för respektive skatteår debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna, källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten och tonnageskatten. Därtill återförs årligen av statsmedel den på Åland betalda lotteriskattens belopp. Eftersom beloppet för den samfundsskatt som debiterats på Åland återförs till landskapet Åland i skatteavräkningen, inverkar ändringen i utdelningen av samfundsskatten inte på landskapets finansiella ställning.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att de föreslagna ändringarna i fråga om statsbeskattningen av förvärvsinkomster på Åland kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

### **12.19 Demokrati samt invånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande**

Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. I 14 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det att varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt 18 år har rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som bestäms genom lag samt att bestämmelser om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning utfärdas genom lag. I 4 mom. föreskrivs det dessutom att det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag.

I denna proposition föreslås det att vårdlandskapsfullmäktige ska vara det högsta beslutande organet i varje vårdlandskap och att vårdlandskapsfullmäktige utses genom val som förrättas vart fjärde år. Rösträtt i landskapsval bestäms enligt samma grunder som rösträtt i kommunalval, som förrättas samtidigt (från och med 2025). Trots att medborgarnas rätt att rösta i landskapsval inte nämns explicit i 14 § i grundlagen kan det dock med hänsyn till 121 § 4 mom. i grundlagen anses att rätten att delta i landskapsval uppfyller det demokratikrav som grundlagen i övrigt förutsätter i fråga om förvaltningen, i detta fall landskapsförvaltningen.

I enlighet med särlösningen för Nyland svarar Helsingfors stadsfullmäktige också för den demokratiska styrningen av ordnandet av social- och hälsovården och organiseringen av räddningsväsendet. I Helsingfors stad förrättas inget separat landskapsval. Det organ som utövar den högsta beslutanderätten i HUS-landskapsammanslutningen ska enligt förslaget fastställas i grundavtalet mellan vårdlandskapen i området och Helsingfors stad, och de allmänna bestämmelserna i lagen om vårdlandskap ska tillämpas på invånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande. När det gäller vårdlandskapen i Nyland leder fördelningen av området på flera anordnare till bättre möjligheter till delaktighet och inflytande för invånarna, eftersom väljare och kandidater i val har närmare kontakt med varandra ju mindre området är och eftersom sannolikheten att den egna kandidaten väljs in är större på mindre områden.

Enligt 25 § 1 mom. i grundlagen förrättas riksdagsval genom proportionella val. Grundlagen innehåller inga motsvarande bestämmelser i fråga om andra val. Bestämmelser om att kommunalval är proportionella finns därför i kommunallagen, och bestämmelser om att landskapsval är proportionella föreslås ingå i lagen om vårdlandskap. Enligt förslaget ska det proportionella valsättet genomföras separat i varje vårdlandskap. Det föreslås att det ska finnas 21 vårdlandskap som vart och ett utgör en egen valkrets vid landskapsval. Hur proportionaliteten utfaller påverkas av hur många ledamöter som ska väljas till vårdlandskapsfullmäktige. I den föreslagna

lagen om vårdlandskap anges den minsta storlek (59–89 ledamöter) för vårdlandskapsfullmäktige som bestäms enligt antalet invånare i varje vårdlandskap, men enligt förslaget ska vårdlandskapsfullmäktige själv kunna fatta beslut om ett större antal ledamöter än minimiantalet. Om man granskar utfallet av proportionaliteten utifrån den minsta storleken för fullmäktige, blir den beräknade dolda röstspärren relativt låg i alla vårdlandskap och varierar endast något mellan de olika vårdlandskapen: röstspärren blir 1,7 procent om antalet fullmäktigeledamöter är 59 och 1,1 procent om antalet fullmäktigeledamöter är 89. En låg dold röstspärr främjar den politiska proportionaliteten, eftersom den i praktiken ger partier av alla storlekar möjlighet att få sina kandidater invalda. Detta kan dock även göra att det politiska fältet i fullmäktige blir splittrat.

Demokratikravet enligt grundlagen kan granskas också med tanke på kandidatuppställningen vid landskapsval. Alla de invånare i vårdlandskapet som har rösträtt i landskapsval och som inte har förklarats omyndiga ska i princip ha rätt att ställa upp som kandidat i landskapsval. I lagen om vårdlandskap föreslås dock några sådana begränsningar i valbarheten som är av samma typ som begränsningarna enligt kommunallagen. Det föreslås att varje parti ska ställa upp sina kandidater i landskapsval inom en kretsorganisation eller lokal organisation som partiet självt har utsett, och kandidatuppställningen följer då den här föreningens stadgar. Genom att bilda en valmansförening är det möjligt att ställa upp utan att vara kandidat för ett parti. En valmansförening ska kunna bildas av minst 50 invånare i vårdlandskapet.

Utöver landskapsvalen syftar propositionen till att främja en demokratisk landskapsförvaltning också på andra sätt. Hur demokratin utfaller vid organiseringen av vårdlandskapets förvaltning och vid skötseln av ekonomin behandlas separat ovan. När det gäller invånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande föreslås det en bestämmelse om invånarnas uttryckliga rätt att delta i och påverka vårdlandskapets verksamhet och en bestämmelse om vårdlandskapsfullmäktiges skyldighet att sörja för de praktiska möjligheterna att delta och påverka. Invånarna i vårdlandskapet föreslås få rätt att komma med initiativ i frågor som gäller vårdlandskapets verksamhet. Vidare föreslås det att vårdlandskapsfullmäktige ska kunna besluta att en rådgivande folkomröstning ska ordnas i vårdlandskapet. Enligt förslaget ska initiativ till en folkomröstning kunna tas av minst 3 procent av de invånare i vårdlandskapet som fyllt 15 år. Enligt förslaget ska det i vårdlandskapen också inrättas påverkansorgan för unga, äldre och personer med funktionsnedsättning, och i tvåspråkiga vårdlandskap ska det inrättas en nationalspråknämnd och i Lapplands vårdlandskap en samisk språknämnd. Alla dessa förslag främjar vårdlandskapsinvånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande och främjar därigenom en demokratisk vårdlandskapsförvaltning.

Den föreslagna vårdlandskapsförvaltningen har naturligtvis betydande konsekvenser för kommunernas uppgifter. Förslaget leder i sig dock inte alls till minskade möjligheter för kommuninvånarna att ta del i och påverka de uppgifter som kvarstår hos kommunerna.

Med hänvisning till vad som anförts ovan kan det konstateras att den föreslagna regleringen om landskapsval och vårdlandskapsinvånarnas möjligheter till delaktighet och inflytande inte strider mot grundlagen.

## **12.20 Reglering som gäller arbets- och tjänstekollektivavtal**

Lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970) och lagen om kommunala arbetskollektivavtal (670/1970) ändras enligt förslaget så att lagarnas tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även landskap. Det föreslås att det stiftas en ny lag om anordnande av intressebevakning för arbetsgivare i kommuner och landskap. Den nya lagen ersätter den gällande lagen om kommunala arbetsmarknadsverket. Kommuner, samkommuner och landskap föreslås vara medlemssamfund i den nya arbetsgivarorganisationen Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT

direkt med stöd av lagen. Även kommunernas och landskapens bolag ska kunna vara medlemmar. Det föreslås att tillämpningsområdet för lagen om kommunala arbetskollektivavtal utvidgas till att omfatta även de bolag som anslutit sig som medlemssamfund i Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT.

Den nya arbetsgivarorganisationen föreslås vara förhandlings- och avtalspart på kommunernas, landskapens och deras bolags vägnar vid förhandlingarna om arbets- och tjänstekollektivavtal på motsvarande sätt som det nuvarande kommunala arbetsmarknadsverket (KT kommunarbetsgivarna) är förhandlings- och avtalspart på kommunernas vägnar. Den nya arbetsgivarorganisationen har utöver en styrelse också tre sektioner: en landskapssektion, en kommunsektion och en företagssektion. Varje sektion ska godkänna det arbets- och tjänstekollektivavtal som arbetsgivarorganisationen på sektionens vägnar har förhandlat fram för den berörda branschen. När styrelsen beslutar om avtal och rekommendationer på centralorganisationsnivå följs enligt förslaget dessutom en särskild beslutsordning där styrelsens ståndpunkt kan bildas på två alternativa sätt. Ett beslut ska kunna fattas, om beslutet förordas av en majoritet av styrelseledamöterna och minst hälften av de styrelseledamöter som företräder den sektor som beslutet berör. Ett beslut ska kunna fattas också när det förordas av två tredjedelar av styrelseledamöterna och minst två tredjedelar av de styrelseledamöter som företräder den sektion som beslutet berör.

Den gällande lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och den gällande lagen om kommunala arbetskollektivavtal samt den lag om kommunala avtalsdelegationen som föregick den gällande lagen om kommunala arbetsmarknadsverket föreslogs i regeringens proposition RP 13/1970 rd med förslag till lagstiftning om kommunala tjänsteinnehavares och arbetstagares löner och förhandlings-, avtals- och förlikningssystemet för övriga anställningsvillkor. Förslagen till lag om kommunala tjänstekollektivavtal och lag om kommunala arbetskollektivavtal behandlades då i grundlagsordning enligt 67 § i den då gällande riksdagsordningen (som undantagslagar). Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande (GrUU 2/1970 rd) propositionen utifrån den kommunala självstyrelsen enligt 51 § 2 mom. i den då gällande regeringsformen. Enligt utskottets uppfattning skulle det anses ingå i kommunens självstyrelse att kommunen själv har rätt att besluta om såväl lönen för sina tjänstemän som övriga villkor för deras anställningsförhållande. En överföring av beslutanderätten i dessa frågor på den kommunala avtalsdelegationen (lagen om kommunala avtalsdelegationen 671/1970) innebär ett så väsentligt ingripande i kommunernas uppgiftsområde att bestämmelserna om överföringen måste behandlas i grundlagsordning.

När den nu föreslagna ändringen granskas utifrån den kommunala självstyrelse som föreskrivs i 121 § i grundlagen framgår det att ändringarna inte innebär att den nya arbetsgivarorganisationens avtalsfullmakt på kommunernas vägnar blir bredare eller i övrigt annorlunda än enligt det system som gäller för närvarande, eftersom den nya arbetsgivarorganisationens särskilda beslutsordning innehåller ett tillräckligt skydd för kommunerna.

När förslaget granskas ur landskapens synvinkel, åtnjuter landskapens självstyrelse inget liknande grundlagsskydd som den kommunala självstyrelsen. I 121 § i grundlagen föreskrivs det bara att bestämmelser om självstyrelse på större områden än kommuner utfärdas genom lag. Grundlagen uppställer således inga krav som innebär att landskapen själva skulle ha eller borde ha rätt att bestämma om lönen för sina arbetstagare och tjänstemän.

Inom beslutssystemet för den nya arbetsgivarorganisationen Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT, som företräder kommun- och landskapsarbetsgivarna och deras bolag, gäller dessutom att en oberoende bevakning av arbetsgivarnas intressen inom varje sektor har säkerställts genom de tre ovan nämnda sektionerna, som var och en ska besluta om godkännande av arbets- och tjänstekollektivavtalen för sin bransch. Dessutom föreslås en särskild beslutsordning i enlighet med vad som anförts ovan. På så vis får såväl landskapen och kommunerna som bolagen

beslutanderätt i fråga om arbets- och tjänstekollektivavtal för den egna sektorn. På de grunder som anförts ovan strider propositionen inte mot 121 § i grundlagen.

### **12.21 Behandling av pensionsavgifter**

Det föreslås att landskapen ska bli medlemssamfund inom det kommunala pensionssystemet. Landskapen kommer att vara verksamma med statlig finansiering. Behandlingen av statsanställdas pensionsärenden överfördes till den kommunala pensionsanstalten (Keva) i vanlig lagstiftningsordning genom lagarna 468–473/2010. Då överfördes också utövningen av offentlig makt i anslutning till behandlingen av pensioner genom lag på det sätt som 2 § 3 mom. i grundlagen förutsätter. I motiveringen i regeringspropositionen (RP 4/2010 rd) konstaterades det att behandlingen av olika beslut och åtgärder i fråga om enskilda personers pensionsärenden innebär utövning av offentlig makt. Det konstaterades också att Keva är verksam som en i 2 § 2 mom. i förvaltningslagen avsedd självständig offentligrättslig inrättning på vilken förvaltningslagen tillämpas. För Keva gäller således samma bestämmelser som för Statskontoret.

Bland annat uppgiften att bestämma pensionsavgifter innebär utövning av offentlig makt. Det föreslås nu att Keva ska bestämma om betalning av arbetsgivares pensionsavgifter och att finansministeriet ska fastställa utjämningsavgiftens belopp. De samlade uppgifter som nu föreslås bli överförda innebär en betydligt mindre mängd utövning av offentlig makt än vad som var fallet när verkställigheten av pensionsskyddet överfördes i enlighet med propositionen RP 4/2010 rd. Regeringen anser således att denna proposition till denna del inte strider mot grundlagen.

### **12.22 Ogiltighet för upphandlingskontrakt samt egendomsskydd**

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Det grundlagsstadgade egendomsskyddet tryggar också kontinuiteten i avtalsförhållanden. Kontinuiteten i avtalsförhållandena innebär också ett förbud mot retroaktiva ingrepp i avtalens innehåll. Förbudet mot retroaktiva ingrepp är ändå inte absolut. Syftet med bestämmelsen om egendomsskydd är att skydda avtalsparternas berättigade förväntningar i avtalsförhållanden. I skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i ett avtalsförhållande är bestående, så att lagstiftningen inte ändras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar avtalsparternas rättsliga ställning. Huruvida försämringen är oskälig bör bedömas med avseende på de allmänna kriterierna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis med avseende på ett godtagbart syfte och bestämmelsernas proportionalitet.

Enligt den föreslagna 28 § i införandelagen ska sådana avtal med privata tjänsteproducenter som övergår till vårdlandskapets ansvar och i vilka det har avtalats om organiseringsansvar eller upphandling av tjänster på ett sätt som avviker från vad som föreskrivs i lagen om ordnande av social- och hälsovård vara ogiltiga, om avtalen inte kan ändras så att de överensstämmer med lagen. Ogiltigheten gäller både avtal om köpta tjänster och anknytande avtal om hyra eller nyttjanderätt. Tjänsteproducenten ska då ha rätt att få ersättning av landskapet för direkt skada förorsakad av betydande och nödvändiga investeringar för fullföljande av avtalet. Ett villkor för att få ersättning ska vara att investeringarna helt eller delvis blir onödiga för tjänsteproducenten på grund av att avtalet blir ogiltigt och att tjänsteproducenten inte har haft förutsättningar att förbereda sig på detta.

I avsnitt 12.2 och 12.3 bedöms nödvändigheten av bestämmelserna om organiseringsansvaret och anskaffningen av tjänster med tanke på tryggandet av de grundläggande sociala rättigheterna i grundlagen (19 § 3 mom.) och uppfyllandet av förutsättningarna för överföringen av of-



fentliga förvaltningsuppgifter. Med tanke på jämlikheten enligt 6 § i grundlagen skulle en förlängning av giltighetstiden för vissa avtal om utläggning på entreprenad dessutom innebära att tjänsterna inom området skiljer sig från varandra och att tjänsterna inte tillhandahålls på lika villkor inom området. Om sådana avtal förblir i kraft, står arrangemangen i strid med 6 och 19 § i grundlagen. Det finns således vägande samhälleliga grunder som hänför sig till förverkligandet av jämlikheten och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna för att föreskriva att sådana avtal är ogiltiga.

Inte alla avtal ska bli ogiltiga. Om avtalen inom ramen för upphandlingslagstiftningen kan ändras så att de överensstämmer med lag, blir de inte ogiltiga med stöd av lagen.

En del av avtalen har dessutom ingåtts under den tid som social- och hälsovårdsreformen har beretts, och en del av avtalen har medvetet ingåtts så att landskapet inte med stöd av sitt kommande organiseringsansvar har rätt att ingripa i avtalets innehåll. För att undvika att avtalen sägs upp har det i avtalen tagits in bestämmelser om betydande avtalsviten eller om att avtalet inte kan sägas upp, eller också har det gjorts andra arrangemang som syftar till att förhindra att avtalet överförs eller sägs upp. I fråga om sådana avtal kan det anses att avtalsparten inte har sådana berättigade förväntningar som bestämmelsen om egendomsskydd förutsätter, och den föreslagna regleringen står således inte i strid med 15 § i grundlagen.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen om ersättning på grund av ogiltiga avtal har varit att säkerställa att avtalspartens ställning inte blir oskälig. Ersättning kan erhållas för direkta kostnader, men endast till den del parten inte har haft förutsättningar att förbereda sig på att avtalet upphör i förtid och investeringarna har blivit onödiga för parten.

Även om ogiltigheten gäller avtal som på det sätt som beskrivs ovan strider mot grundlagen, ska social- och hälsovårdstjänsterna ändå tryggas i lag under övergångsperioden. Av denna anledning föreslås det att ett avtal som blir ogiltigt ska tillämpas under en övergångsperiod på två år.

### **12.23 Statens revisionsverks granskningsrätt**

I propositionen ingår ett förslag till ändring av lagen om statens revisionsverk. I lagen föreslås en bestämmelse enligt vilken revisionsverket har rätt att granska lagligheten av och ändamålsenligheten i ekonomin i ett vårdlandskap och i en vårdlandskapskoncern som avses i 4 § i lagen om vårdlandskap samt i sådana andra sammanslutningar, stiftelser och inrättningar där ett vårdlandskap tillsammans med staten eller ett eller flera vårdlandskap eller en eller flera kommuner utövar bestämmande inflytande. I vårdlandskapskoncernen avses de sammanslutningar och stiftelser ingå som hör till vårdlandskapet eller där vårdlandskapet har bestämmande inflytande antingen direkt eller genom ett bassamfund. Förslaget är relevant med avseende 90 § i grundlagen, dvs. med avseende på riksdagens behörighet att övervaka statsfinanserna och revisionsverkets ansvarsområde och oavhängighet. Dessutom är frågan betydelsefull med avseende på annan regional självstyrelse enligt 121 § i grundlagen och bland annat för garantierna för god förvaltning och tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna i dess 22 §.

Vårdlandskapen är sådana större förvaltningsområden än kommuner som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. Enligt lagen om vårdlandskap ska vårdlandskapets förvaltning bygga på självstyrelse för dess invånare och det högsta beslutande organet är vårdlandskapsfullmäktige, som vårdlandskapets invånare väljer genom direkta val. Rättsligt sett är vårdlandskapet en från staten separat juridisk person. Dessutom är vårdlandskapets ekonomi en separat helhet från de i grundlagen avsedda statsfinanserna.

Bestämmelser om vårdlandskapens finansiering finns i lagen om vårdlandskapens finansiering. På basis av den lagen kommer uppemot 90 procent av vårdlandskapens samtliga medel att komma från staten. Pengarna är avsedda att användas till finansiering av verksamheter inom vårdlandskapens organiseringsansvar. En betydande del av verksamheterna har en direkt eller indirekt koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna. Av finansieringen uppskattas 17,4 miljarder euro gå till socialvården och hälso- och sjukvården. Syftet är att tillgodose den i 19 § i grundlagen avsedda rätten till social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Riksdagen har utifrån statens huvudsakliga finansieringsansvar och statens skyldighet enligt 22 § i grundlagen att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna ett allmänt intresse och också ett intresse med avseende på medelsanvändningen, särskilt med stöd av 90 § i grundlagen, att övervaka vårdlandskapens verksamhet och hur medlen används inom den verksamheten.

Bestämmelser om revisionsverkets ansvarsområde och uppgifter finns i 90 § 2 mom. i grundlagen. För revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag. Utifrån förarbetena till grundlagen och grundlagsutskottets praxis ska revisionsverkets uppgifter anknyta till uppgiftsområdet enligt grundlagen och garantera att verket är oavhängigt. Vårdlandskapens ekonomi samt finansieringen av uppgifterna inom landskapens organiseringsansvar och den tillhörande ekonomin hör inte i sig till de statsfinanser som avses i 90 § i grundlagen. Vårdlandskapens verksamhet finansieras huvudsakligen med statliga medel, vilka däremot omfattas av den rätt att övervaka som avses i 90 §. Det vore med tanke på riksdagens rätt att övervaka och revisionsverkets uppgift motiverat att riksdagen med hjälp av revisionsverkets revision kan idka tillsyn över vårdlandskapens verksamhet i fråga om de medel som kommer från staten. En utvidgning av revisionsverkets granskningsrätt till den ekonomi som gäller vårdlandskapens verksamhet har på det sättet i sak en koppling till verkets uppgiftsområde enligt 90 § i grundlagen. Riksdagens grundlagsutskott har i samband med att lagarna om partifinansiering och valfinansiering behandlats slagit fast att 90 § i grundlagen inte inskränker möjligheten att ge revisionsverket uppgifter som gäller tillsynen och granskningen av sådan finansiering, även om uppgifterna inte gäller övervakning av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Grunden har varit kopplingen till statsorganens verksamhet (GrUB 9/2015 rd, GrUB 3/2010 rd och GrUB 2/2009 rd).

Den granskningsrätt och granskningsuppgift som nu är aktuell har en nära koppling till revisionsverkets huvuduppgift enligt 90 § i grundlagen. Verkets oavhängighet äventyras inte av uppgiften och den tillhörande regleringen.

#### **12.24 Bemyndiganden att utfärda förordning**

Enligt 80 § i grundlagen kan statsrådet utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska det dock utfärdas bestämmelser bland annat om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag. Även andra myndigheter kan genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat.

Med anledning av 80 § i grundlagen har det i grundlagsutskottets praxis i fråga om bemyndiganden att utfärda förordning ställts krav på att bestämmelserna ska vara exakta och noggrant avgränsade (se t.ex. GrUU 38/2013 rd, s. 3/II). Utskottet har understrukit att detta innebär att förordningar endast kan utfärdas med stöd av lagstadgad fullmakt, att bemyndigande att utfärda en förordning inte kan ges i ärenden som enligt grundlagen ska föreskrivas genom lag och att ett bemyndigande att utfärda förordning som tas in i lagen måste formuleras så att innehållet i

bemyndigandet tydligt framgår av lagen och så att det avgränsas tillräckligt noggrant (se GrUU 26/2017 rd, s. 27). Utifrån 80 § i grundlagen är det väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i samband med den grundläggande bestämmelsen (exempelvis GrUU 10/2016 rd, s. 5 och GrUU 49/2014 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet har ytterligare konstaterat att bestämmelserna i grundlagen begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (se t.ex. GrUU 10/2014 rd och GrUU 58/2010 rd). Förordningar ska således alltid utfärdas med beaktande av bemyndigandet enligt lagen men också kraven enligt 80 § 1 mom. i grundlagen, som i praktiken kan begränsa tolkningen av bemyndigandet (se GrUU 26/2017 rd, s. 27). Grundlagsutskottet har betonat att principerna för god lagberedning och en konstitutionell bedömning av bemyndigandet att utfärda förordning kräver att det i propositionsmotiven tillräckligt detaljerat beskrivs syftet med bemyndigandet att utfärda förordning (se GrUU 26/2017 rd, s. 27).

Denna proposition innehåller flera bestämmelser där statsrådet och social- och hälsovårdsministeriet bemyndigas att utfärda förordningar.

Enligt 22 § 3 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård får närmare bestämmelser om uppgifterna för delegationen för social- och hälsovård och om delegationens sammansättning och sektioner utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelser om delegationens uppgifter och sammansättning finns i 22 § 1 och 2 mom. Enligt motiveringen till bestämmelsen gör förordningen det möjligt att precisera delegationens lagstadgade uppgifter och sammansättning och att tillsätta sektioner som koncentrerar sig på olika uppgifter eller uppgiftshelheter, såsom främjande av hälsa och välfärd och informationsledning.

Enligt 27 § 1 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska vårdlandskapet inom sitt område följa upp befolkningens hälsa och välfärd, behovet av den social- och hälsovård som vårdlandskapet ordnar samt tillgången till vården, vårdens kvalitet, effektivitet och produktivitet, kostnaderna för vården och produktiviteten i vården samt hur tjänsterna för kunderna har samordnats. I 27 § 4 mom. ingår ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket bestämmelser om minimiinformationsinnehållet i den uppföljning som avses i 1 mom. får utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. I motiveringen till bestämmelsen preciseras det att minimiinformationsinnehållet avser sådant som vårdlandskapet åtminstone ska samla in information om och att det genom fastställande av minimiinformationsinnehållet säkerställs att den information som används vid ledningen och planeringen av vårdlandskapen överensstämmer med den information som används vid jämförelsen och utvärderingen av vårdlandskapen. Enligt 27 § 4 mom. gäller bemyndigandet att utfärda förordning också minimiinformationen i den välfärdsberättelse och välfärdsplan som avses i 6 och 7 §. Enligt 6 § ska kommunen en gång per fullmäktigeperiod utarbeta en välfärdsberättelse och en välfärdsplan för kommunfullmäktige. Enligt 7 § ska vårdlandskapet varje fullmäktigeperiod för fullmäktige utarbeta en regional välfärdsberättelse och välfärdsplan som ska gälla befolkningens välfärd och hälsa, faktorer som påverkar dessa och åtgärder som har genomförts. Enligt bemyndigandet att utfärda förordning i 27 § 4 mom. får det dessutom genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet utfärdas närmare bestämmelser om den information som ska ingå i den utredning som avses i 27 § 2 mom. och om tidsplanen för utarbetandet av utredningen och tidpunkten då den ska lämnas till social- och hälsovårdsministeriet. I 27 § 2 mom. föreskrivs det om skyldigheten att utarbeta en utredning, om den information utredningen ska grunda sig på och om utredningens innehåll.

Enligt 28 § 4 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård kan närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet om de uppgifter som ska ingå i Institutet för hälsa och välfärds expertbedömningar och de utredningar av regionförvaltningsverken som avses i 28 § 2 mom. samt tidsplanen för att utarbeta dem och tidpunkten då de ska lämnas till social- och hälsovårdsministeriet. Genom förordning ska kunna preciseras de föreslagna 28 § 1–3 mom., där det föreskrivs om skyldigheten att göra sådana expertbedömningar och utredningar samt om innehållet i dem och om de uppgifter utifrån vilka de ska utarbetas. Enligt motiveringen till bestämmelsen kan man genom att i förordning föreskriva om tidtabellen säkerställa att expertbedömningar och utredningar står till förfogande vid de förhandlingar med vårdlandskapet som avses i 23 § i den föreslagna lagen och vid de förhandlingar med samarbetsområdet som avses i 35 § samt vid utarbetandet av social- och hälsovårdsministeriets utredning som avses i 29 §.

I 33 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om samarbetsområdena för vårdlandskapen. Enligt bestämmelsen finns det fem samarbetsområden för samordning, utvecklande och samarbete på regional nivå rörande den social- och hälsovård som ordnas av vårdlandskapen. Enligt det bemyndigande att utfärda förordning som ingår i bestämmelsen utfärdas bestämmelser om de vårdlandskap som hör till samarbetsområdena genom förordning av statsrådet så att Birkalands, Norra Österbottens, Norra Savolax och Egentliga Finlands vårdlandskap samt HUS-landskapssammanslutningen, som är huvudmän för universitetssjukhus, hör till olika samarbetsområden. Vidare preciseras det att samarbetsområdena ska utgöra geografiskt enhetliga, funktionella helheter med tanke på ordnandet och produktionen av tjänster för områdets befolkning, patient- och klientsäkerheten och tillgången till tjänsterna. I regeringsproposition 15/2017 rd från den förra regeringsperioden ingick motsvarande bemyndigande att utfärda förordning, i vilket social- och hälsovårdsutskottet föreslog en precisering utifrån grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 26/2017 rd, s. 28). Grundlagsutskottet godkände den preciserade bestämmelsen i ett senare utlåtande (GrUU 65/2018 rd, s. 10–11). Den bestämmelse som nu föreslås motsvarar den preciserade formulering som grundlagsutskottet har godkänt.

I fråga om vårdlandskapens samarbetsavtal får det enligt det föreslagna 34 § 4 mom. genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om de i 2 mom. avsedda frågor som ska ingå i samarbetsavtalet. Det föreslagna 34 § 2 mom. innehåller en förteckning i 14 punkter över sakkomplex som ska anges i samarbetsavtalet ”med beaktande av vad det föreskrivs om saken i denna lag och annanstans”. I enlighet med detta begränsar de bindande förpliktelserna enligt lagen innehållet i samarbetsavtalet. Enligt 34 § 1 mom. ska kundernas behov samt de riksfattande målen för social- och hälsovården enligt 21 § beaktas i avtalet. Enligt 3 mom. ska samarbetsavtalet främja klient- och patientsäkerheten och kvaliteten i övrigt samt förverkligandet av ett ändamålsenligt, kostnadseffektivt och effektivt genomförande av social- och hälsovården. Vid fördelningen av arbetet ska det dessutom säkerställas att en verksamhetsenhet som tillhandahåller social- och hälsovård med stöd av samarbetsavtalet har tillräckliga ekonomiska och personella resurser samt tillräcklig kompetens för att sköta uppgiften. Varje sakkomplex enligt 2 mom. förklaras i specialmotiveringen till paragrafen. Sakkomplexen kan ändå behöva preciseras genom förordning, med beaktande av att statsrådet enligt 36 § ska få besluta om vårdlandskapens samarbetsavtal och dess innehåll till de delar vårdlandskapen inte kan nå enighet om innehållet i samarbetsavtalet, samarbetsavtalet inte innehåller överenskommelser om de frågor som avses i 34 § 2 mom. på ett sätt som tryggar en tillräcklig och kostnadseffektiv social- och hälsovård i samarbetsområdet eller de förberedelser och den beredskap för störningar och undantagsförhållanden som ingår i samarbetsavtalet inte är tillräckliga med hänsyn till den övergripande säkerheten. I specialmotiveringen till 34 § 4 mom. ges exempel på hurdana preciseringar som kan föreskrivas genom förordning.

I 35 § 1–3 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om beredningen av vårdlandskapens samarbetsavtal och om uppföljningen av fullgörandet av avtalet. Enligt paragrafens 6 mom. får närmare bestämmelser om hur det som avses i 1–5 mom. ska beaktas vid beredningen av samarbetsavtalet och uppföljningen av hur avtalet fullföljs utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet får det dessutom utfärdas bestämmelser om tidtabellen för upprättandet av samarbetsavtalet och om den tidpunkt då det godkända samarbetsavtalet senast ska lämnas in till social- och hälsovårdsministeriet. Betydelsen av att föreskriva om tidtabellen beskrivs i motiveringen till 6 mom.: När det föreskrivs om tidtabellen kan beredningen och godkännandet samordnas med beredningen och godkännandet av de riksomfattande målen enligt 21 §. Försummelse av den tidtabell som fastställts genom förordning kan också utgöra grund för beredningen av åtgärder enligt 36 §; om samarbetsavtalet inte inom utsatt tid har godkänts i vårdlandskapen och sänts till social- och hälsovårdsministeriet, kan social- och hälsovårdsministeriet inleda åtgärder för att bereda samarbetsavtalet och lämna det till statsrådet för godkännande.

Bestämmelser om utarbetandet av, innehållet i och uppföljningen av genomförandet av vårdlandskapets program för egenkontroll finns i 38 § 1–3 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård. Genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet ska det enligt 38 § 4 mom. i den föreslagna lagen om ordnande av social- och hälsovård vid behov få utfärdas närmare bestämmelser om innehållet i och utarbetandet av vårdlandskapets program för egenkontroll och om den plan för främjande av kvalitetsledning och klient- och patientsäkerhet som ska ingå i programmet. Enligt 38 § 5 mom. får Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården meddela föreskrifter om det närmare innehållet i programmet för egenkontroll och om uppföljningen av dess genomförande.

I 40 § 2 och 3 mom. i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovårdens och regionförvaltningsverkens tillsynsuppgifter och anknyttande styrningsuppgifter. Enligt 40 § 5 mom. utfärdas bestämmelser om den närmare arbetsfördelningen mellan Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och regionförvaltningsverken vid styrningen och tillsynen vid behov genom förordning av statsrådet.

I 48 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om vårdlandskapets skyldighet till beredskap för störningar och undantagsförhållanden. Enligt det sista momentet i paragrafen får närmare bestämmelser om beredskap för störningar vid behov utfärdas genom förordning av statsrådet.

Bestämmelser om ett vårdlandskaps rätt att för sådana tjänster som det tillhandahåller en invånare i ett annat vårdlandskap få ersättning av det sistnämnda landskapet, bestämmelser om fastställande av ersättningen och bestämmelser om ersättningsförfarandet finns i den föreslagna 55 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Enligt 55 § 4 mom. får närmare bestämmelser om grunderna för ersättning för tjänsterna och om fakturering och betalning av kostnaderna utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

Enligt 57 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska ett vårdlandskap se till att social- och hälsovårdspersonalen i tillräcklig utsträckning deltar i fortbildning som ordnas för den. Fortbildningen utformas med beaktande av längden på personalens grundutbildning, hur krävande arbetet är och arbetsuppgifternas innehåll. Närmare bestämmelser om fortbildningens innehåll, kvalitet och omfattning och om ordnandet, uppföljningen och utvärderingen av fortbildningen ska vid behov få utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

Enligt 13 § i lagen om vårdlandskap får närmare bestämmelser om uppgifterna för delegationen för vårdlandskapens ekonomi och förvaltning och om delegationens sammansättning och sektioner utfärdas genom förordning av statsrådet.

Bestämmelser om vårdlandskapets bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut finns i lagen om vårdlandskap och i bokföringslagen. Enligt 114 § 2 mom. i lagen om vårdlandskap får närmare bestämmelser om den balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och noterna till dem som ingår i vårdlandskapets bokslut samt om tablån över budgetutfallet och verksamhetsberättelsen, koncernbokslutet och noterna till det samt om delårsrapporterna utfärdas genom förordning av statsrådet. Dessutom får närmare bestämmelser om ekonomisk information om enskilda tjänster utfärdas genom förordning av statsrådet.

Genom bemyndigandet att utfärda förordning säkerställs en enhetlig praxis i vårdlandskapen och möjligheten att få jämförbar information om landskapens ekonomi. I 114 § 3 mom. i lagen om vårdlandskap föreslås dessutom i analogi med regleringen enligt kommunallagen en bestämmelse om rätt för den berörda sektionen vid bokföringsnämnden att, utöver vad som föreskrivs i bokföringslagen, meddela anvisningar och avge utlåtanden om tillämpningen av 114–117 § i lagen om vårdlandskap och om tillämpningen av den ovannämnda statsrådsförordningen. Detta är motiverat eftersom upprättandet av landskapets bokslut, koncernbokslutet och verksamhetsberättelsen är förenat med praktiska tillämpningsfrågor som inte kan avgöras på ett uttömmande sätt genom bestämmelser i lag eller förordning.

I 118 § i lagen om vårdlandskap föreslås bestämmelser om uppföljning av vårdlandskapets verksamhet, ekonomi och tjänsteproduktion samt produktion av information. Vårdlandskapet ska producera information om vårdlandskapets verksamhet och ekonomi för användning vid styrningen, ledningen och uppföljningen. Uppgifterna om bokslut, delårsrapporter och kostnader samt de ekonomiska uppgifter som enligt vad som föreskrivs någon annanstans i lag eller med stöd av lag ska lämnas regelbundet ska lämnas till Statskontoret i den form som krävs för interoperabilitet. Enligt 118 § 2 mom. får närmare bestämmelser om vilken information som ska produceras och om hur och när den ska produceras och lämnas utfärdas genom förordning av statsrådet. Finansministeriet ska svara för ordnandet av det samarbete som behövs för definition av det närmare informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som krävs för interoperabiliteten för de ekonomiska uppgifterna, så att i samarbetet deltar representanter för vårdlandskapen och för de ministerier och andra ämbetsverk till vars förvaltningsområdes lagstiftning och uppgifter det hör att fastställa begrepp och definitioner som används i uppföljningen av och rapporteringen om vårdlandskapens ekonomi. Enligt 118 § 3 mom. ska det på basis av samarbetet enligt momentet årligen genom förordning av finansministeriet utfärdas närmare bestämmelser om det informationsinnehåll och de tekniska beskrivningar som tillämpas på lämnandet av information under följande räkenskapsperiod. Förordningen ska till sin natur vara en teknisk sammanfattning över de uppgifter som förutsätts i lagstiftningen och som ska lämnas på basis av den, samt av de informationsspecifikationer som ska tillämpas och som anknyter till genomförandet av uppgiftslämnandet, varför det har ansetts ändamålsenligt att utfärda bestämmelser genom förordning av finansministeriet. Genom förordning av finansministeriet ska närmare definieras exempelvis indelningen i fråga om de inkomst- och utgiftsslag och de egendoms- och kapitalposter som används vid lämnandet av uppgifter, tillämpningen av sektorsklassificering, tjänstekategorier, uppgifter som samlas in separat för komplettering av bokslutet samt andra uppgifter om ekonomin och tjänsterna. Som en bilaga till förordningen ska det publiceras en beskrivning av den XBRL-taxonomi som det året ska tillämpas i fråga om uppgifter om ekonomin.

I den föreslagna 21 § i lagen om vårdlandskap finns bestämmelser om kompetenscentret för lokal- och fastighetsförvaltning, som ska ägas gemensamt av vårdlandskapen, och om centrets

uppgifter. Enligt 21 § 4 mom. får närmare bestämmelser om kompetenscentrets uppgifter och om vilka tjänster som omfattas av skyldigheten att använda tjänster utfärdas genom förordning av statsrådet. Innan en sådan statsrådsförordning utfärdas ska vårdlandskapen och i behövlig utsträckning vårdlandskapens dottersammanslutningar höras.

Enligt 12 § i införandelagen får närmare bestämmelser om kommunernas och samkommunernas skyldighet att lämna vårdlandskapen uppgifter och om tidsfristerna, formen och tillvägagångssätten för överlämnande utfärdas genom förordning. Med stöd av 25 § 4 mom. får närmare bestämmelser om innehållet i den sammanställning över den egendom som överförs från kommunerna till vårdlandskapen utfärdas genom förordning av finansministeriet. Enligt 21 § 2 mom. i införandelagen ska det dessutom genom förordning av statsrådet få utfärdas närmare bestämmelser om grunderna för bestämningen av hyran för de lokaler som kommunen hyr ut till landskapet.

Lagen om vårdlandskapens finansiering innehåller särskilt bemyndiganden om att det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om bestämningsgrunderna för de kalkylerade kostnader som ligger till grund för finansieringen. I enlighet med grundlagsutskottets krav i utlåtandet 15/2018 rd föreslås det att det på lagnivå föreskrivs om viktningarna av bestämningsfaktorerna för vårdlandskapens finansiering. Genom förordning av statsrådet ska det med stöd av 13 § 5 mom. årligen för det följande finansåret utfärdas bestämmelser om grundpriset per invånare för social- och hälsovården samt om grundpriserna för de bestämningsfaktorer för finansieringen av social- och hälsovården som avses i 14–20 §. Regleringssättet motsvarar till denna del den gällande lagen om statsandel för kommunal basservice. Enligt det föreslagna 14 § 4 mom. ska viktcoefficienterna för de behovsfaktorer som används vid fastställandet av servicebehovskoefficienterna för hälso- och sjukvården, äldreomsorgen och socialvården uppdateras genom förordning av statsrådet i samband med ändringar av vårdlandskapens uppgifter genom att den kalkylerade effekten av uppgiftsändringen beaktas i viktcoefficienterna. Värdena för viktcoefficienterna ska då fastställas på basis av de beräknade kostnadseffekterna av den förändrade uppgiften och på basis av Institutet för hälsa och välfärds undersökning. Genom förordning kan viktcoefficienterna således endast uppdateras tekniskt så att de motsvarar andelarna efter uppgiftsändringen. Bestämmelser om behovsfaktorerna och deras viktcoefficienter finns i bilagan till finansieringslagen. Med stöd av det föreslagna 21 § 3 mom. föreskrivs det genom förordning av statsrådet om grundpriset per invånare för vårdlandskapens räddningsväsende, om grundpriset för befolkningstäthet och om grundpriset på grundval av riskfaktorer. Närmare bestämmelser om de faktorer som ska användas när riskkoefficienten för räddningsväsendet bestäms och om deras viktcoefficienter utfärdas enligt 23 § 3 mom. genom förordning av statsrådet.

Enligt det föreslagna 15 § 4 mom. i finansieringslagen utfärdas genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser om de indikatorer som ska användas när koefficienten för främjande av hälsa och välfärd bestäms, om indikatorernas viktcoefficienter och om vilka statistiska uppgifter som ska användas vid beräkningen. Genom förordning av statsrådet ska det även utfärdas närmare bestämmelser om uträkningen av det vårdlandskapsindex som avses i 8 § 2 mom. Enligt det föreslagna 34 § 4 mom. ska också närmare bestämmelser om förfarandet för den kalkylerade fördelningen av vårdlandskapens finansiering enligt paragrafens 1 mom. och om insamlingen av uppgifter om kalkylerna samt om justering av kalkylerna enligt paragrafens 2 mom. få utfärdas genom förordning av statsrådet.

De föreslagna bestämmelser i finansieringslagen som gäller grunderna för vårdlandskapens finansiering är exakta, och finansieringen bestäms i enlighet med bestämmelser på lagnivå. I finansieringslagen föreslås omfattande grundläggande bestämmelser om de ärenden som omfattas av bemyndigandena att utfärda förordning, och de föreslagna bemyndigandena att utfärda

förordning är exakta och noggrant avgränsade. Regleringen på förordningsnivå kompletterar regleringen på lagnivå.

De bestämmelser om bemyndiganden att utfärda förordning som föreslås i lagen om statsandel för kommunal basservice motsvarar i sak till största delen gällande lag. Statsandelsgrunderna anges i den nya lagen, men bestämmelser om de grundpriser som används vid beräkningen utfärdas enligt förslaget årligen genom förordning av statsrådet. Med stöd av den föreslagna 18 § utfärdas således genom förordning av statsrådet årligen bestämmelser om grundpriserna för de olika åldersklasserna, arbetslöshetskoefficienten, inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål, tvåspråkigheten, karaktären av skärgård, befolkningstätheten och utbildningsbakgrundskoefficienten. Med stöd av den föreslagna 19 § utfärdas dessutom genom förordning av statsrådet årligen bestämmelser om de grundpriser för fjärrort, självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser och kommuner inom samernas hembygdsområde som används vid beräkningen av tilläggsdelarna.

Enligt 19 § i den föreslagna lagen om statsandel för kommunal basservice ska det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser också om grundpriset för den nya tilläggsdelen för främjande av välfärd och hälsa. I den föreslagna 15 § föreskrivs det om sättet att beräkna tilläggsdelen för främjande av välfärd och hälsa samt om fastställandet av den kommunspecifika koefficienten för främjande av välfärd och hälsa. Enligt den föreslagna 15 § 3 mom. utfärdas det genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser om indikatorerna och grunderna för bestämmandet och kalkyleringen av koefficienten för främjande av välfärd och hälsa samt de statistiska uppgifter som ska användas vid kalkyleringen.

I den föreslagna lagen om statsandel för kommunal basservice ingår dessutom vissa andra bemyndiganden att utfärda förordning som motsvarar den gällande lagen. Närmare bestämmelser om grunderna för fastställandet av fjärrortstalet utfärdas enligt 13 § 3 mom. genom förordning av statsrådet. Närmare bestämmelser om beräkning av prisindexet för kommunal basservice utfärdas enligt 21 § 2 mom. genom förordning av statsrådet. Närmare bestämmelser om de skatteinkomster som ska beaktas vid utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna utfärdas enligt 25 § 5 mom. genom förordning av statsrådet. Också bestämmelser om lämnande av uppgifter som rör hemkommunsersättningen (39 §) och om förhandlingar om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna (43 §) ska på motsvarande sätt som för närvarande utfärdas genom förordning av statsrådet.

I 29 § i den föreslagna lagen föreskrivs det om inrättandet av vårdlandskap och begränsningen av de ekonomiska konsekvenserna av överföringen av organiseringsansvaret 2023. Enligt 29 § 3 mom. får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om utarbetandet av den uppskattning av kostnaderna och inkomsterna för 2022 som används vid beräkningen av bestämningsfaktorn och om de kostnader och inkomster som ska beaktas vid beräkningen.

Enligt de föreslagna ikraftträdandebestämmelserna (56 §) i lagen om statsandel för kommunal basservice ska de i 29 och 30 § avsedda kalkyler som ligger till grund för kommunernas statsandel justeras 2023. I samma paragraf föreskrivs det också om möjligheten att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om justeringen av kalkylerna. I 29 § föreskrivs det om inrättandet av vårdlandskap och om begränsning av de ekonomiska konsekvenserna av överföringen av organiseringsansvaret för uppgifterna, och i 30 § föreskrivs det om en utjämning av ändringen i statsandelssystemet, vilken jämnar ut de ekonomiska förändringar som ändringen av systemet medför för kommunerna.

På motsvarande sätt som konstaterats i fråga om den föreslagna lagen om vårdlandskapens finansiering innehåller lagen om statsandel för kommunal basservice omfattande grundläggande



bestämmelser om de ärenden som omfattas av de föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning, och bemyndigandena är exakta och noggrant avgränsade. Regleringen på förordningsnivå kompletterar regleringen på lagnivå.

De bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordningar som ingår i lagförslagen är noggrant avgränsade på det sätt som grundlagen förutsätter, och de preciserar bestämmelserna i lagförslagen. De står i sig inte i strid med de förutsättningar för utfärdande av förordningar som anges i 80 § i grundlagen.

De frågor som bemyndigandena gäller är i hög grad av teknisk natur och även i övrigt innehållsmässigt på ett i 80 § 1 mom. i grundlagen avsett sätt sådana att deras betydelse i sak inte kräver att de regleras genom lag eller förordning. De föreslagna bestämmelserna är också exakt avgränsade. Dessutom har bemyndigandena att utfärda förordning i regel placerats i anslutning till den grundläggande bestämmelsen i lagen, och de har beskrivits tillräckligt detaljerat i motiveringen till regeringspropositionen.

### **12.25 Underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i stadgan om lokal självstyrelse**

I 94 § 1 mom. i grundlagen sägs att riksdagens godkännande krävs för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis ska en bestämmelse anses höra till området för lagstiftningen, om den gäller utövande eller begränsning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen ska föreskrivas i lag, om det redan finns lagbestämmelser om den sak som bestämmelsen gäller eller om det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken. Enligt grundlagsutskottet hör en bestämmelse om en internationell förpliktelse enligt dessa kriterier till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (t.ex. GrUU 11/2000 rd och GrUU 12/2000 rd). Enligt grundlagsutskottets utlåtanden krävs riksdagens samtycke för att återkalla en reservation eller en liknande förklaring när den har eller i enlighet med den rådande tolkningen av grundlagen borde ha godkänts av riksdagen (t.ex. GrUU 4/2001, 61/2001 och 9/2003 rd).

En underrättelse som lämnats i samband med godkännandet och ikraftsättandet av stadgan om lokal självstyrelse gäller tillämpningen av stadgans bestämmelser i Finland. Vissa bestämmelser i stadgan har satts i kraft genom en lag (1180/1991) av den 12 april 1991, som också har antagits av Ålands lagting. Godkännandet av en sådan underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 som gäller tillämpningen av stadgan kräver riksdagens samtycke, eftersom bestämmelser om grunderna för landskapsförvaltningen ska utfärdas genom lag i enlighet med det som föreskrivs i grundlagen.

Enligt 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. En underrättelse på grundval av artiklarna 12 och 13 i stadgan gäller inte grundlagen, vilket betyder att ett beslut om att lämna en underrättelse kan fattas med enkel majoritet.

## 12.26 Sammandrag

Den föreslagna regleringen, där ansvaret för att ordna och finansiera social- och hälsovården överförs från flera kommuner och samkommuner till en enda ansvarig aktör med betydligt större bärkraft, skapar förutsättningar för jämlika tjänster och minskar på lång sikt välfärds- och hälso-skillnaderna mellan olika områden och befolkningsgrupper. Större anordnare stärker den ekonomiska bärkraften, personalresurserna och den kompetens som behövs för att ordna social- och hälsovård. Den föreslagna modellen samlar också socialservicen och hälso- och sjukvårdstjänsterna samt tjänsterna på basnivå och specialnivå hos samma anordnare, vilket innebär att den integration som har bedömts som central för att uppnå målen för reformen sker på organiserings- och finansieringsnivå.

Finansieringslösningen enligt regeringens proposition framhäver statens ansvar för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i egenskap av finansiär av social- och hälsovårdstjänsterna. Största delen av landskapens finansiering kommer från staten på basis av enhetliga kriterier som betonar behovet av social- och hälsovårdstjänster. Som ytterligare kriterier beaktas bland annat de tilläggskostnader som tvåspråkigheten ger upphov till liksom kostnaderna för räddningsväsendet och de tilläggskostnader glesbefolkade områden orsakar. I den föreslagna modellen tilldelas anordnarna resurser på avsevärt enhetligare grunder än nu, och finansieringen är inte beroende av en enskild kommuns ekonomiska bärkraft. Sålunda kan den föreslagna modellen i princip antas väsentligt förbättra jämlikheten enligt 6 § i grundlagen när det gäller tillgången till de tjänster som avses i 19 § i grundlagen. När anordnarnas bärkraft och kompetens förbättras, kan man anta att även tjänsternas kvalitet förbättras.

Med tanke på 19 § i grundlagen är det särskilt viktigt hur ordnandet av och tillgången till tjänster på basnivå fungerar. Den föreslagna modellen skapar betydligt bättre förutsättningar för att förbättra funktionen av och resurserna för tjänsterna på basnivå när det är en enda aktör som ansvarar för att de olika delarna av servicesystemet inom social- och hälsovården får resurser och utvecklas så att människor får de lagstadgade tjänsterna enligt behov och i rätt tid.

Regeringens samlade bedömning är att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen har konsekvenser för flera grundläggande fri- och rättigheter och innebär att det utformas ny lagstiftning för att genomföra invånarnas i 121 § 4 mom. i grundlagen avsedda självstyrelse på större områden än kommuner. Centrala med tanke på grundlagen är de förslag som gäller ansvaret för att ordna social- och hälsovård, begränsningarna i fråga om köpta tjänster, vårdlandskapens självstyrelse samt särlösningen för Nyland och genomförandet av finansieringsprincipen. Det är således motiverat att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

*Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås det att*

riksdagen godkänner att det lämnas en underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse, enligt vilken stadgan på grund av sådana förändringar i förvaltningsstrukturen som har skett efter att stadgan ratificerades ska tillämpas på den lokala förvaltningen ("kommuner") i Finland. På självstyrande områden som är större än kommuner ("vårdlandskap" i Fastlandsfinland) tillämpas stadgan till följande delar: artikel 2, artikel 3, artikel 4.1 och 4.3–6, artikel 5, artikel 6, artikel 7, artikel 8, artikel 9.1, 9.2 och 9.4–7, artikel 10 och artikel 11. Eftersom dessa ändringar i förvaltningsstrukturen inte gäller det självstyrande området Åland, tillämpas stadgan på den lokala förvaltningen ("kommuner") på Åland.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

*Klän*

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag: