

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (RP 16/2018 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet i fråga om rättssäkerhet och sökande av ändring.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Pirjo Kainulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- regeringsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen, justitiekanslersämbetet
- justitieråd, JD Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Jaana Hemminki, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överdomare Jaakko Kellosalo, Vasa förvaltningsdomstol
- överdomare Kimmo Mikkola, marknadsdomstolen
- ledande offentligt rättsbiträde, advokat Martin Melin, Västra och inre Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- förvaltningsdirektör Ritva Kujala, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- ledande expert Eeva Nykänen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- socialombudsman Margit Tepponen, Sosiaalitalo Oy - Socialkompetens Ab
- specialsakkunnig Kirsi Pollari, Centralförbundet för Barnskydd
- jurist Kirsi Väättämoinen, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- styrelseledamot Henrik Gustafsson, Handikappforum rf
- jurist Marjut Vuorela, Centralförbundet för de gamlas väl rf

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Norra Finlands förvaltningsdomstol
- Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- patientombudsman Janine Tallberg, Borgå sjukvårdsområde
- Invalidförbundet rf
- Alzheimer Centraförbundet rf
- Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry
- professor Raija Huhtanen
- professor Pauli Rautiainen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringens proposition med förslag till lag om valfrihet inom social- och hälsovården (nedan valfrihetspropositionen) utgör en del av en mer omfattande reform av landskapen, social- och hälsovården och statens regionförvaltning. Propositionen är främst kopplad till propositionerna RP 15/2017 rd och RP 52/2017 rd. Den förra innehåller förslag till landskapslag, lag om ordnande av social- och hälsovård och lag om landskapens finansiering samt till vissa andra lagar. Den senare innehåller ett förslag till produktion av social- och hälsotjänster.

Grundlagsutskottet förutsatte i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd att det förslag till valfrihetslag som ingick i proposition RP 47/2017 rd ersätts med en helt ny proposition. Den nu aktuella propositionen RP 16/2018 rd är den nya proposition om kundens valfrihet inom social- och hälsovården som överlämnats med anledning av grundlagsutskottets utlåtande. Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 15/2018 rd) om den nya valfrihetspropositionen.

Social- och hälsovårdsutskottet har begärt utlåtande av lagutskottet om valfrihetspropositionen i fråga om rättssäkerhet och sökande av ändring. Lagutskottet fokuserar i sitt utlåtande på dessa frågor med utgångspunkt i sitt ansvarsområde. Den mest centrala helheten utgörs av bestämmelserna i den föreslagna valfrihetslagen (lagförslag 1) som gäller ändringssökande (83 §) och rätten att föra ärenden till landskapet för behandling (82 §). Till lagutskottets ansvarsområde hör också bestämmelsen om straffrättsligt tjänste- och skadeståndsansvar (75 §). På grundval av propositionen och erhållen utredning anför lagutskottet följande.

Allmänt om rättsmedel inom förvaltningen

En av de centrala principerna för rättsskyddssystemet i anknytning till förvaltningen är rätten att söka ändring i förvaltningsbeslut. I fråga om förvaltningsärenden är förvaltningsprocesslagen (586/1996) den allmänna lagen. Förvaltningsprocesslagen reglerar såväl förutsättningarna för besvär rätt som besvärsförfarandet. I lagen ingår utöver normer om förvaltningsbesvär också bestämmelser om extraordinärt ändringssökande.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Bestämmelser om besvärsrätten och användningen av den ingår också i speciallagar. Med avseende på förvaltningsprocesslagen är den viktigaste av speciallagarna kommunallagen (410/2015), där det föreskrivs om sökande av ändring i kommunens beslut och om kommunalbesvär (se FvUU 3/2018 rd, s. 89). I landskapslagen enligt proposition RP 15/2017 rd föreskrivs på motsvarande sätt om sökande av ändring i en landskapsmyndighets beslut och om en ny besvärform, landskapsbesvär. Kretsen av de som har rätt till omprövning och landskapsbesvär enligt förslaget till landskapslag är mer omfattande än kommunalbesvär i analogi med de som har rätt till förvaltningsbesvär enligt förvaltningsprocesslagen. I överensstämmelse med förslaget till landskapslag får omprövning begäras och landskapsbesvär anföras av landskapsmedlemmarna (RP 15/2017 rd, lagförslag 1, 133 §). Det är således motiverat att använda omprövningsförfarandet enligt förslaget till landskapslag exempelvis när beslutet är abstrakt till sin karaktär på så sätt att det till exempel gäller samtliga tjänsteleverantörer och har indirekta konsekvenser för en stor del av landskapets invånare. Enligt 6 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen får besvär över ett beslut anföras (förvaltningsbesvär) av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Förvaltningsbesvär är ett centralt rättsmedel när det gäller förvaltningsbeslut som gäller en enskild part.

Rättsskyddssystemet för förvaltningen omfattar också andra rättsmedel. I exempelvis ett förvaltningsstvemål kan man behandla tvister som har sin grund i ett offentlighetsrättsligt rättsförhållande och inte kan avgöras genom besvär. Till dessa ärenden hör enligt 69 § i förvaltningsprocesslagen tvister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg och som gäller offentlighetsrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentlighetsrättsligt rättsförhållande.

Relevant som rättsmedel för förvaltning är också möjligheten att få en olägenhet undersökt av tillsynsmyndigheten genom förvaltningsklagan. Bestämmelser om detta finns i 8 a kap. i förvaltningslagen. Relevant inom social- och hälso- och sjukvårdsområdet är också anmärkning enligt 10 § i patientlagen (785/1992) och 23 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000). Enligt dessa bestämmelser har en patient eller klient som är missnöjd med bemötandet rätt att framställa anmärkning till den chef som ansvarar för hälso- och sjukvården vid verksamhetsenheten i fråga eller till den som ansvarar för en verksamhetsenhet inom socialvården eller till en ledande tjänsteinnehavare inom socialvården.

Relevant med avseende på det aktuella förslaget till valfrihetslag är särskilt det ovan relaterade förvaltningsbesväret enligt förvaltningsprocesslagen samt bestämmelserna i landskapslagen om ändringssökande och landskapsbesvär (RP 15/2017 rd, lagförslag 1, 17 kap.), eftersom ändring i vissa beslut som avses i valfrihetslagen enligt 83 § i förslaget till valfrihetslag söks genom förvaltningsbesvär och i vissa genom landskapsbesvär. Som ett nytt rättsmedel relaterat till klagan föreslås den i 82 § avsedda rätten att föra ett ärende till landskapet för behandling. Utöver dessa finns fortfarande anmärkning enligt klientlagen och patientlagen och förvaltningsklagan enligt 8 a kap. i förvaltningslagen.

Bestämmelsen om ändringssökande i valfrihetslagen (Lagförslag 1, 83 §).

I 83 § i valfrihetslagen ingår bestämmelser om ändringssökande. I paragrafens 1 mom. förtecknas de beslut av landskapen och landskapens affärsverk som ändring kan sökas i med de medel som

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

avses i landskapslagen, det vill säga omprövningsbegäran och landskapsbesvär. I paragrafens 2 mom. finns en specialbestämmelse om beslut av landskapet som gäller återkallande av godkännande av en privat producent av direktvalstjänster eller en producent av kundsedelstjänster, som kan överklagas genom förvaltningsbesvär enligt förvaltningsprocesslagen. Den allmänna bestämmelsen i paragrafens 3 mom. gäller andra beslut som avses i valfrihetslagen. I sådana beslut får omprövning begäras hos den myndighet som avses i 130 § 2 mom. enligt förvaltningslagen, och besvär i ett beslut som har fattats med anledning av en begäran om omprövning får anföras på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Paragrafens 4 mom. innehåller bestämmelser om begränsning av rätten till överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen, som tillämpas på ärenden som avses i 2 och 3 mom.

I sitt tidigare utlåtande om propositionen om landskaps- och vårdreformen (GrUU 26/2017 rd, s. 71), som också gällde den återtagna valfrihetspropositionen, fäste grundlagsutskottet uppmärksamhet vid bland annat att skillnaden mellan förvaltningsbesvär och landskapsbesvär inte framgår tydligt av regleringen. Enligt grundlagsutskottets utlåtande bör regleringen om ändringssökande förtydligas väsentligt. I utlåtandet konstaterades det också att det är nödvändigt att klargöra de ärendegrupper där det med hänsyn till rättstryggheten vore mer motiverat att tillämpa förvaltningsbesvär än landskapsbesvär samt att klargöra om det också i så fall vore ändamålsenligt att föreskriva om omprövning som första rättsmedel vid ändringssökande. Den aktuella valfrihetspropositionen (RP 16/2107 rd) innehåller bland annat de ändringar som krävdes i grundlagsutskottets utlåtande (RP s. 199).

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen om landskaps- och vårdreformen (FvUU 3/2018 rd) i detalj behandlat regleringen om omprövningsbegäran och ändringssökande i överensstämmelse med landskapslagen (RP 15/2017 rd).

Lagutskottet fokuserar i sitt utlåtande på att bedöma särskilt tydligheten i 83 § i den föreslagna valfrihetslagen och huruvida de ärendegrupper som kan bli föremål för dels landskapsbesvär, dels förvaltningsbesvär, är adekvat grupperade där.

Som ovan konstateras föreskriver den föreslagna 83 § dels om situationer där ändring kan sökas genom landskapsbesvär (1 mom.), dels om situationer där ändring kan sökas genom förvaltningsbesvär (2 och 3 mom.). De beslut som förtecknas i paragrafens 1 mom. gäller inte i grunden enskilda parter, utan de är till sin karaktär beslut som allmänt gäller alla tjänsteproducenter och ofta indirekt också de invånare i landskapet som behöver tjänsterna. Enligt lagutskottet lämpar sig begäran om omprövning och landskapsbesvär som rättsmedel för dessa situationer. Men med avseende på rättssäkerheten är det väsentligt att den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet kan söka ändring genom förvaltningsbesvär. Det gäller situationer som avses i paragrafens 2 och 3 mom.

Vid utfrågningen av sakkunniga har utskottet dock gjorts uppmärksam på att bestämmelsen blir svår att gestalta och förstå på grund av att paragrafen på detta sätt föreskriver om olika rättsmedel och det på ett väldigt detaljerat sätt. Det kunde vara klarare att föreskriva om olika rättsmedel i separata paragrafer, men lagutskottet anser också att det föreslagna regleringssättet är godtagbart med avseende på att det som ovan konstateras tydligt föreskrivs om olika situationer i separata moment.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Lagutskottet vill ändå fästa detaljerad uppmärksamhet vid paragrafens *1 mom.* Enligt dess *3 punkt* får ändring på det sätt som anges i landskapslagen sökas i beslut av landskapet enligt 27 § 2 mom. om utvidgande av personkretsen för den personliga budgeten. Utskottet har ingenting att anmärka mot paragrafhänvisningen i punkten men konstaterar att det är möjligt att landskapet tvingas besluta också om begränsning av personkretsen för den personliga budgeten med stöd av samma bestämmelse. Därför är det motiverat att i 83 § 1 mom. 3 punkten hänvisa till ändring av personkretsen i stället för utvidgning.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet ändrar 83 § 1 mom. *3 punkten* i lagförslag 1 så att det får följande lydelse:

i beslut av landskapet enligt 27 § 2 mom. om *ändring* av personkretsen för den personliga budgeten.

Utskottet uppmärksammar också paragrafens *1 mom. 8 punkt*. Enligt den får ändring på det sätt som föreskrivs i landskapslagen sökas i beslut av affärsverket enligt 70 § 1 mom. om ersättningar till producenter av kundsedelstjänster. Men i 70 § 1 mom. sägs att kundsedelns värde bestäms i enlighet med 24 § 6 mom. Utskottets uppfattning är att ändringssökande enligt landskapslagen är motiverat också i fråga om beslut av affärsverket som gäller grunderna för kundsedelns värde, vilket det är befogat att beakta i 83 § 1 mom. 8 punkten. På så sätt framgår det tydligt på bestämmelsenivå att ändring i beslut om grunderna för kundsedelns värde får sökas på det sätt som föreskrivs i landskapslagen.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet justerar 83 § 1 mom. 8 punkten i lagförslag 1 så att det får följande lydelse:

8) i beslut av affärsverket enligt 24 § 6 mom. och 70 § 1 mom. om *grunderna för kundsedelns värde* och om ersättningar till producenter av kundsedelstjänster.

Detta innebär att affärsverket på allmän nivå fattar beslut om grunderna för kundsedelns värde och ersättningar till producenter, och ändring i dessa beslut kan sökas på det sätt som anges i landskapslagen. På det sätt som lagutskottet föreslår nedan får kunden dessutom enligt 25 § 2 mom. ett beslut som gäller kundsedelns värde och huruvida tjänsten produceras på grundval av kundsedeln. Över detta kan kunden anföra förvaltningsbesvär i överensstämmelse med 83 § 3 mom.

I 83 § 2 mom. i valfrihetslagen sägs att i sådana i 47 § avsedda beslut av landskapet som gäller återkallande av godkännande av en privat producent av direktvalstjänster eller en producent av kundsedelstjänster får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Det återkallande av godkännande som avses i 47 § gäller den aktuella tjänsteproducenten vilket innebär att förvaltningsbesvär i stället för det ändringssökande som föreskrivs i landskapslagen enligt utskottets åsikt är motiverat. Beslutet får verkställas trots ändringssökande. Det sistnämnda motiveras i propositionen (RP, s. 312) med att detta möjliggör att verksamheten hos en tjänsteproducent som handlar felaktigt förhindras till den del som landskapet har återkallat godkännandet. Utskottet har ingenting att invända mot detta. Men utskottet noterar att landskapets beslut om återkallande av godkännande i och med bestämmelsen i 2 mom. vore ett överklagbart beslut utan att behöva föregås av begäran om omprövning. I propositionen

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

motiveras inte varför omprövningsbegäran inte ska tillämpas på detta beslut. Efter att ha bedömt ärendet anser utskottet att på grund av ärendets karaktär är det önskvärt att så snart som möjligt få ett lagakraftvunnet beslut om återkallande av godkännande. Det kan motiveras med aspekter relaterade till såväl den enskildes rätt som allmänt intresse. Därför anser lagutskottet att det är befogat att det inte ingår någon bestämmelse om att besvär ska föregås av omprövningsförfarande i situationer som avses i 83 § 2 mom.

Grundlagsutskottet menar att bestämmelserna i 47 § om återkallande av godkännande bör kompletteras med villkoret att det är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till förseelser eller försummelser (GrUU 15/2018 rd, s. 57). Lagutskottet är av samma uppfattning.

Enligt 83 § 3 mom. i valfrihetslagen får i andra beslut begäras omprövning hos den myndighet som avses i 130 § 2 mom. i landskapslagen på det sätt som anges i förvaltningslagen. Ett beslut med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Utskottet menar att användning av omprövningsbegäran i ärenden som avses i 83 § 3 mom. är befogat. Förvaltningsutskottet behandlar frågor om omprövningsbegäran närmare i sitt utlåtande (FvUU 3/2018 rd) om landskapslagen (RP 15/2017 rd). Lagutskottet begränsar sig i sitt utlåtande till den aktuella valfrihetslagen (RP 16/2018 rd) och yttrar inte mer om förslaget till landskapslag.

Lagutskottet ser också som befogat det lagtekniska genomförandet av bestämmelsen om sökande av ändring, där det i 3 mom. föreskrivs om ändringssökande i ”andra beslut” i stället för att förteckna de överklagbara besluten. Dessa andra beslut avser andra beslut än de som avses i 1 och 2 mom. Den föreslagna formuleringen är motiverad på grund av att grundlagsutskottet har ansett en omprövningsbestämmelse i förteckningsform problematisk och konstaterat att en förteckning som tillåter överklagande inte får fungera som ett slags indirekt förbud att överklaga. Förvaltningsprocesslagen, i synnerhet 5 §, och i sista hand 21 § 1 mom. i grundlagen avgör om ett beslut är överklagbart eller inte (se t.ex. GrUU 20/2005 rd, GrUU 21/2006 rd och GrUU 15/2012 rd). Av bestämmelsens ordalydelse följer således att överklagbarheten avgörs enligt lagens tillämpningspraxis.

Men propositionsmotiven tar upp vissa problematiska uttalanden om att kundplanen och kundsedeln inte är överklagbara beslut. Lagutskottet behandlar kundplanen och kundsedeln närmare nedan, men vill i detta sammanhang i likhet med grundlagsutskottet betona att propositionsmotiven inte kan utesluta rätten till ändringssökande (se GrUU 15/2018 rd). En separat fråga är att substansbestämmelserna och lagstiftningen bör vara tydlig för att det klart ska framgå när det handlar om ett beslut där det gäller en parts rättigheter eller skyldigheter.

Enligt 83 § 4 mom. i valfrihetslagen får besvär över förvaltningsdomstolens beslut i ett ärende som avses i 2 och 3 mom. anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. De nämnda ärendena som avses i 2 och 3 mom. är andra än de ärenden som avses i 1 mom., där ändring får sökas på det sätt som föreskrivs i landskapslagen. Begränsningen av fortsatt ändringssökande genom systemet med besvärstillstånd gäller således endast förvaltningsbesvär. Vid ändringssökande enligt landskapslagen, som det hänvisas till i 83 § 1 mom. i valfrihetslagen (RP 15/2017 rd, lagförslag 1), begränsas inte fortsatt sökande av ändring genom besvärstillstånd.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Men utskottet vill ändå lyfta fram att enligt 138 § 1 mom. i förslaget till landskapslag (RP 15/2017 rd) överklagas beslut av förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Riksdagen behandlar för närvarande en proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden (RP 29/2018 rd) där det föreslås en ny allmän lag som upphäver förvaltningsprocesslagen. Behandlingen av denna proposition i lagutskottet är ännu inte avslutad när detta utlåtande utarbetas. Enligt övergångsbestämmelsen i den nya allmänna lagen innebär en hänvisning till förvaltningsprocesslagen en hänvisning till denna nya allmänna lag, där regleringen av besvärstillstånd ska vara huvudregel vid begäran om omprövning av beslut av förvaltningsdomstolen hos högsta förvaltningsdomstolen (107 §).

Därför anser lagutskottet att det är befogat att bedöma systemet för besvärstillstånd vid landskapsbesvär separat i samband med den ovan nämnda propositionen om rättegång i förvaltningsärenden. Utskottet anser således att 83 § 4 mom. i den föreslagna valfrihetslagen i detta sammanhang är godtagbart.

Kundplan

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 15/2018 rd, s. 25) att en av de fundamentala lösningarna i valfrihetspropositionen anknyter till bestämmelserna om en kundplan. I propositionen har kundplanen och dess delar getts en mängd rättsliga ändamål. I valfrihetssystemet är kundplanen samtidigt ett verktyg för de olika aktörernas inbördes informationsstyrning, för den faktiska skötseln av de uppgifter som omfattas av landskapets affärsverks organiseringsansvar, för kommunikationen mellan kunden och tjänsteproducenten och för fördelning av de rättsliga skyldigheterna. I 2 § 3 punkten i förslaget till valfrihetslag finns en definition av kundplan och i 5 § finns den grundläggande bestämmelsen om kundplaner. Därutöver finns bestämmelser om kundplanen också i 30, 33, 34, 51, 54 och 71 § i samma lagförslag. Bestämmelserna om kundplanen har som mål att säkerställa samordningen av social- och hälsojämsnerna, vilket enligt grundlagsutskottet (GrUU 15/2018 rd) är viktigt.

Med kundplan avses enligt 2 § 3 mom. i valfrihetslagen en plan för undersökning, vård eller medicinsk rehabilitering enligt 4 a § i patientlagen, en service- och vårdplan enligt 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, en klientplan enligt 39 § i socialvårdslagen, en serviceplan enligt 16 § i äldreomsorgslagen, en serviceplan enligt 3 a § 2 mom. i handikappservicelagen samt en klientplan enligt 30 § i barnskyddslagen.

I 5 § i valfrihetslagen ingår närmare bestämmelser om kundplanen. För kundplanen, dess utarbetande och betydelse som instrument för att samordna tjänster redogörs i propositionsmotiven (t.ex. s. 100 och 212 i RP). I propositionsmotiven (RP, s. 212) sägs att i lagstiftningen om social- och hälsovård används olika begrepp för att beskriva olika slags individuella planer för tjänster, vård och omsorg som tillhandahålls klienter och patienter. Syftet med paragrafen är att en gemensam kundplan ska upprättas där alla kundens social- och hälsovårdstjänster ingår, oberoende av vem som tillhandahåller tjänsterna. Kundplanen ska upprättas på det sätt som särskilt föreskrivs i olika substanslagar, t.ex. i 4 a § i patientlagen och 7 § i klientlagen.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Som det framgår av grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 15/2018 rd) handlar den konstitutionellt viktigaste frågan gällande bestämmelserna om kundplanen planens bindande karaktär och juridiska rättsverkningar.

Enligt 5 § 3 mom. i den föreslagna valfrihetslagen ska alla som producerar tjänster som avses i denna lag på det sätt som föreskrivs i 23 § 1 mom. 3 punkten i lagen om ordnande av social- och hälsovård tillhandahålla kunden tjänsterna i enlighet med kundplanen. I 34 och 51 § i förslaget till valfrihetslag finns dessutom bestämmelser om att kundplanen är bindande för producenter av tjänster. Enligt 71 § 1 mom. i den föreslagna lagen svarar kunden själv gentemot tjänsteproducenten för kostnaderna för sådana tjänster som inte är avsedda att betalas med den personliga budgeten och som inte ingår i kundplanen.

Enligt propositionsmotiven (RP, s. 213) är avsikten att kundplanen ska vara av samma karaktär som enligt gällande lagstiftning. Kundplanen är således inte ett överklagbart beslut, utan en plan som ska vara ett redskap för bedömning av kundens servicebehov och för planering och samordning av tjänster för kunden.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 15/2018 rd) att kundplanens rättsligt förpliktande karaktär i ljuset av lagförslaget och dess motiv är tämligen oklar och ostrukturerad. Enligt utlåtandet har grundlagsutskottet vid bedömningen av varierande planer konstaterat att det av regleringen måste framgå om den inte är avsedd att vara bindande. Författningstexten måste då utformas så att det direkt i lagen framgår att planen har karaktär av rekommendation eller en faktor bland andra som ska vägas in när beslut fattas (se GrUU 13/2007 rd, s. 3/II, GrUU 58/2006 rd, s. 8/I—II, och GrUU 20/2005 rd, s. 4/I—II). Om kundplanen inte är avsedd att vara bindande för tjänsteproducenterna eller kunderna, ska detta framgå tydligt av lagen.

Vidare konstateras det i grundlagsutskottets utlåtande att lagförslagets 5, 34 och 51 § dock är utformade så att de är förpliktande för tjänsteproducenterna. I utlåtandet sägs att denna skyldighet för tjänsteproducenterna samtidigt ser ut att innebära att kunden har rätt att få social- och hälso-tjänster på det sätt som sägs i kundplanen. Ur det perspektivet är motivens bedömning att kundplanen är en plan för samordning av tjänster och inte ett överklagbart beslut problematisk med hänsyn till garantierna för god förvaltning och rättsskydd i 21 § i grundlagen. Det konstateras i utlåtandet att det utifrån motiven till lagförslaget inte är möjligt att undanröja rätten till ett beslut i ett ärende som gäller innehållet i och tillhandahållandet av social- och hälso-tjänster. I motiven kan man inte heller utesluta tillämpningen av förvaltningslagen på detta beslutsfattande och inte heller rätten till ändringssökande. På sökande av ändring i ett beslut som gäller en kundplan ska bestämmelserna om omprövning och besvär hos förvaltningsdomstolen i 83 § 3 mom. i förslaget till valfrihetslag tillämpas. Den kundplan som avses i valfrihetslagen utgör grunden för tillhandahållandet av de social- och hälso-tjänster som utgör en del av de skyddade grundläggande fri- och rättigheterna. Att belägga beslut om kundplanen med besvärsförbud är enligt utlåtandet ingen ringa inskränkning av besvärsrätten, som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför är det problematiskt att föreskriva om ett allmänt besvärsförbud i fråga om ett beslut som gäller en kundplan och skapar rättigheter.

Å andra sidan noterar grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 15/2018 rd) att kundplanen har olika innebörd när det gäller å ena sidan socialtjänster och å andra sidan hälso-tjänster. I frågor om

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

socialtjänster fattas ett förvaltningsbeslut i vilket ändring kan sökas. Om det vid detta ändrings-sökande är möjligt att också bedöma kundplanens lagenlighet, är det enligt grundlagsutskottet trots 21 § i grundlagen möjligt att föreskriva att det i ett beslut om en kundplan inte särskilt får sökas ändring till denna del.

En kundplan för tjänster inom hälso- och sjukvården görs upp på medicinska grunder och enligt patientens vårdbehov. Det är uttryckligen fråga om beslut som grundar sig på och tillämpar medicinsk sakkunskap. Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande (GrUU 15/2018 rd) att enligt motiven till valfrihetslagen (s. 357) anses vårdbeslut inom hälso- och sjukvården handla om faktisk förvaltningsverksamhet. Påståendet är enligt grundlagsutskottet i sin kompromisslöshet schablonartat och ger inte en helt rättvisande bild av den tolkning som anammats i rättspraxis. Grundlagsutskottet anser ändå att det står klart att om en stor del av de beslut som fattas inom hälso- och sjukvården och ytterst grundar sig på medicinska bedömningar skulle omfattas av rätten till ändringssökande, skulle detta innebära en ytterst betydande förändring inte bara för hälso- och sjukvårdstjänsterna utan också för förvaltningsprocessen.

Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet måste precisera regleringen så att det klart framgår till vilka delar planen är bindande för producenterna och skapar rättigheter för kunden eller patienten. Av konstitutionella skäl får frågan inte avgöras enbart utifrån rättspraxis. Enligt utlåtandet måste kunden i fråga om den del av planen som är bindande dessutom ha tillgång till rättsmedel i det fall att en producent av direktvalstjänster inte följer kundplanen på det sätt som 34 § 4 mom. i lagförslaget kräver. Dessa preciseringar av bestämmelserna är enligt utlåtandet en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I grundlagsutskottets utlåtande understryks att kundplanen till den del den skapar rättigheter eller skyldigheter inte får beläggas med ett omfattande besvärsförbud. Social- och hälsovårdsutskottet bör enligt utlåtandet särskilt noggrant utreda vilka ändringar och konsekvenser kundplanens bindande karaktär och överklagbarhet ger upphov till såväl i social- och hälsovårdssystemet som tillgodoseendet av rättsskydd i domstolarna.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets utredning till lagutskottet med anledning av grundlagsutskottets utlåtande är avsikten fortfarande såsom det sägs i propositionen (s. 213) att kundplanen ska vara av samma karaktär som enligt gällande lagstiftning. Kundplanen är således inte ett överklagbart beslut, utan en plan som ska vara ett redskap för bedömning av kundens servicebehov och för planering och samordning av tjänster för kunden.

Social- och hälsovårdsministeriet har vid lagutskottets behandling betonat att kundens rättssäkerhet tryggas av bestämmelser enligt speciallagar i fråga om tjänster, och för socialvårdens del beslut om tjänster, som kunden har rätt att söka ändring i. För andra rättsmedel än de som inkluderar besvär redogörs i propositionsmotiven (RP, s. 357). Enligt ministeriet anses vårdbeslut inom hälso- och sjukvården enligt gällande bestämmelser handla om faktisk förvaltningsverksamhet, varvid kunden inte har rätt att överklaga genom besvär, om personen inte får den hälso- och sjukvårdstjänst han eller hon vill ha. Man bör dock säkerställa kundernas rättsskydd även vid faktisk förvaltningsverksamhet. Kunden har enligt 82 § i valfrihetslagen rätt att föra ärenden till landskapet för behandling om en tjänst inte utfaller som den ska. I detta avseende handlar det om ett nytt rättsmedel. Landskapet kan vidta åtgärder som det föreskrivs om i valfrihetslagen, om producenten inte agerar rätt. Påföljderna kan vara exempelvis ekonomiska (nedsättning eller innehållning

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

av ersättning), eller också kan kunden byta producent. Kunden kan också göra en anmärkning enligt klientlagen och patientlagen till tjänsteproducenten eller anföra klagan hos tillsynsmyndigheten (regionförvaltningsverket, Valvira, i fortsättningen Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet). I propositionsmotiven (RP, s. 357) tas också upp att kunden har möjlighet att i fråga om ordnandet av hälso- och sjukvårdstjänster eller kostnader för dessa föra ett ärende till förvaltningsdomstolen som förvaltningstvistemål om kunden inte har fått den hälso- och sjukvårdstjänst som landskapet ansvarar för att ordna och personen behöver, utan har varit tvungen att skaffa den på egen bekostnad.

För att det också av valfrihetslagens paragrafer klart ska framgå att kundplanen till sin karaktär såsom det framgår av propositionsmotiven ska förbi en plan som inte är ett överklagbart beslut, har social- och hälsovårdsministeriet för lagutskottet föreslagit följande ändringar i de föreslagna bestämmelserna:

Lagförslag 1

5 § *Kundplan*

Landskapen ska i enlighet med 13 § 1 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård se till att sådana kundgrupper och kunder som behöver tjänster som samordnats på bred basis identifieras, att servicekedjorna och tjänstehelheterna definieras och att de olika producenterna utnyttjar den information som finns om en kund. För detta ändamål ska det för kunden utifrån en bedömning av servicebehovet upprättas en kundplan (utesl.). *Kundplanen är ett redskap för samarbete mellan kunden, landskapets affärsverk och de övriga tjänsteproducenterna samt för samordning och planering av tjänster. Kundplanen upprättas för kunden i överensstämmelse med de bestämmelser som avses i 2 § 3 punkten oavsett vem som ansvarar för produktionen av kundens social- och hälsovårdstjänster.*

Kundplanen innehåller detaljerade planer som upprättats för kunden i överensstämmelse med de bestämmelser som avses i 2 § 3 punkten som upprättas oavsett vem som ansvarar för produktionen av kundens social- och hälso- och sjukvårdstjänster och en sammanfattning som görs på grundval av dem och som visar kundens samlade tjänster och sådana enskilda faktorer gällande de samlade tjänsterna som alla tjänsteproducenter som producerar tjänster för kunden ska vara medvetna om. (Ny)

Om kundens servicebehov förändras ska kundplanen ändras på motsvarande sätt. Landskapets affärsverk, social- och hälsocentral och mun- och tandvårdsenhet är var och en i fråga om de tjänster de producerar ansvariga för att upprätta och ändra kundplanen med iakttagelse av 39 och 41 § i socialvårdslagen, 32 § i hälso- och sjukvårdslagen, 16 § i lagen om klienthandlingar, 2—4 kap. i klientlagen och 3, 4 a—9 och 13 § i patientlagen. (Ny)

Landskapets affärsverk svarar för att kundplanen bildar en ändamålsenlig helhet med tanke på kundens servicebehov, *innehåller en i 2 mom. avsedd sammanfattning och ändras vid behov.* Bestämmelser om affärsverkets skyldighet att samarbeta med andra tjänsteproducenter som tillhandahåller kunden tjänster finns i 34 § 3 mom.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Kundplanen skapar inte rätt för kunden att få tjänster. Kundens rätt till social- och hälso-tjänster och rätt till beslut om socialtjänster bestäms enligt vad som föreskrivs särskilt. (Ny)

Tjänsteproducenten har rätt att använda och ändra kundplanen i den omfattning som är nödvändig för att tillhandahålla tjänsten för kunden. Bestämmelser om att ändra programmet finns ovan i 1 och 2 mom.

34 § Bedömning av servicebehovet och upprättande av en kundplan vid affärsverk

4 mom.

Om affärsverket gör bedömningen att en kund är i behov av en tjänst för vilken en producent av direktvalstjänster är produktionsansvarig, ska affärsverket hänvisa kunden till den social- och hälsocentral eller mun- och tandvårdsenhet som kunden har valt. Affärsverket kan med iakttagande av 3 mom. göra en bedömning av kundens servicebehov och upprätta en kundplan också i fråga om direktvalstjänster, om detta är motiverat med tanke på kundens servicebehov. (Utesl.)

51 § En tjänsteproducents meddelande om iakttagande av produktionsvillkoren

1 mom.

När en tjänsteproducent tar emot en kund som fått en kundsedel ska tjänsteproducenten meddela affärsverket om detta innan tjänsten tillhandahålls. När en tjänsteproducent tar emot en kund förbinder den sig att producera tjänsten i enlighet med *kundsedeln* mot den i 70 § avsedda ersättningen och att iaktta villkoren för tjänsteproduktionen.

71 § Ersättningar för tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget

1 mom.

Affärsverket ska, upp till ett värde som det bestämt på förhand, ersätta tjänsteproducenten för kostnaderna för sådana tjänster som en kund får enligt en personlig budget. Den personliga budgetens värde bestäms i enlighet med 30 § 3 mom. Kunden svarar emellertid själv gentemot tjänsteproducenten för kostnaderna för sådana tjänster som inte är avsedda att betalas med den personliga budgeten (Utesl.).

82 § Rätten att föra ärenden till landskapet för behandling

3 mom.

Landskapet ska med anledning av ett ärende som förts till landskapet vidta åtgärder som avses i 81 § när de förutsättningar som avses i den paragrafen uppfylls. Vid behov kan landskapet hänvisa kunden till ett affärsverk för sådan bedömning av servicebehovet som avses i 34 § (utesl.), eller ge kunden möjlighet att oberoende av tidsfristen byta producent av direktvalstjänster på det sätt som föreskrivs i 20 § 4 mom.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Lagförslag 2 (RP 15/2017 rd) (Lag om ordnande av social- och hälsovård)

23 § *Tjänsteproducenternas skyldigheter*

1 mom. 3 punkten

En tjänsteproducent ska i sin verksamhet enligt denna lag

3) *tillhandahålla kunden tjänster i enlighet med kundplanen,*

Lagutskottet anser det beklagligt att propositionens paragrafer och motiveringar inte stämmer överens sinsemellan, för det leder till oklarhet om kundplanens avsedda karaktär.

Lagutskottet instämmer med grundlagsutskottet i att om kundplanen ska ges en bindande betydelse, måste regleringen preciseras så att det klart framgår till vilka delar planen är bindande för producenterna och skapar rättigheter för kunden eller patienten.

Lagutskottet konstaterar att bedömningen av systemet för kundplanen, dess genomförandesätt och ändamålsenlighet inte hör till utskottets ansvarsområde, utan detta ingår i social- och hälsovårdsutskottets ansvarsområde. Därför tar lagutskottet inte ställning till kundplanens bindande karaktär eller slopande av den, och inte heller till social- och hälsovårdsministeriets förslag till ändringar i bestämmelserna ovan.

Kundsedel

Bestämmelser om kundsedel ingår i 5 kap. i valfrihetslagen. Med kundsedel avses enligt 2 § 10 punkten en förbindelse till en kund att ersätta kostnaderna för en tjänst som tillhandahålls av en av kunden vald tjänsteproducent, upp till ett värde som framgår av kundsedeln.

I 24 § i valfrihetslagen föreskrivs om i vilka av de tjänster som hör till affärsverkets produktionsansvar kundsedeln ska användas och i 25 § föreskrivs om beviljande av kundsedeln.

Lagutskottet noterar att enligt motiven fattas det inte ett överklagbarhet beslut om beviljande av affärsverkets kundsedel (RP, s. 250—251). Det motiveras med att affärsverket inte har prövningsrätt när det gäller om kunden ska erbjudas kundsedel eller ej. Affärsverket är skyldigt att iaktta de beslut om kundsedelstjänster och begränsningar i tjänsterna som landskapet fattar med stöd av lag. Ett annat argument är att beviljande av kundsedel handlar om faktisk förvaltningsverksamhet (RP, s. 251).

Också grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 15/2018 rd) att beviljandet av en kundsedel enligt motiven till lagförslaget (s. 250—251) innebär faktisk förvaltningsverksamhet där det inte fattas något förvaltningsbeslut. Den slutsatsen är enligt utlåtandet inte motiverad särskilt med hänsyn till att kundsedeln enligt 25 § 2 mom. i lagen ska erbjudas en kund om förutsättningarna för erhållande av en sådan kundsedel som landskapet tagit i bruk är uppfyllda utifrån en bedömning av en kunds servicebehov. Lagstiftningen innefattar alltså enligt utlåtandet ett tillräckligt exakt kriterium för när det uppkommer en relation mellan den enskilde och det

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

allmänna som kan betraktas som en rättighet. Ett beslut om beviljande av kundsedel gäller i likhet med ett avgörande om sedelns värde en sådan rättighet som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen. Enligt utlåtandet omfattas beslutet därför av rätten att söka ändring.

Lagutskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att beslut om att bevilja kundsedel, liksom beslut om sedelns värde, är överklagbara beslut. Men det förutsätter inte en särskild bestämmelse i valfrihetslagens bestämmelse om sökande av ändring, utan den tillämpas så som det i detta utlåtande konstateras ovan i fråga om 83 § 3 mom. Däremot är det motiverat att se över 25 § 2 mom. om beviljande av kundsedel så att det ska fattas ett skriftligt beslut i ärendet. Bestämmelsen bör kompletteras också så att kundsedelns värde fastställs i detta överklagbara beslut.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet justerar 25 § 2 mom. i lagförslag 1 så att det får följande lydelse:

Om förutsättningarna för erhållande av en sådan kundsedel som landskapet tagit i bruk på det sätt som avses i 24 § är uppfyllda utifrån en bedömning av en kunds servicebehov, ska kunden erbjudas en sådan kundsedel. *Affärsverket ska fatta ett skriftligt beslut om huruvida tjänsten produceras på grundval av kundsedeln, och om kundsedelns värde.*

I fråga om justeringen av 25 § 2 mom. ovan noterar lagutskottet ytterligare följande: Innan affärsverket erbjuder kunden en kundsedel ska servicebehovet i fråga om social- eller hälsovård bedömas enligt substanslagarna för social- och hälsovård (1 mom.). Kunden har rätt att få ett skriftligt överklagbart beslut om ordnandet av socialservice (45 § i socialvårdslagen). I vårdbesluten för hälsovården fattas enligt erhållen utredning principiellt inga överklagbara beslut. Om kunden har fått ett positivt beslut om socialservice eller ett positivt vårdbeslut om vård, bedömer affärsverket efter det om kunden uppfyller förutsättningarna för att få en kundsedel. Enligt den av utskottet ovan justerade 25 § 2 mom. ska affärsverket fatta ett skriftligt beslut om huruvida tjänsten produceras på grundval av kundsedeln, varvid beslutet gäller produktionssättet, det vill säga om tjänsten produceras på grundval av kundsedeln eller som affärsverkets egen produktion. Beslutet gäller inte kundens rätt till tjänsten eller vården. Dessutom måste det beslutas om kundsedelns värde för den enskilda kunden.

Kunden kan söka ändring i beslut om kundsedeln genom förvaltningsbesvär enligt 83 § 3 mom. i valfrihetslagen. Besvär över beslut som avses i det föreslagna 25 § 2 mom. kan således gälla exempelvis att kunden inte har fått en kundsedel även om kunden anser sig ha rätt till den. Det kan också gälla kundsedelns värde, men inte kundens rätt till tjänsten eller vården. Rätten att söka ändring i beslut om att bevilja kundsedel och sedelns värde ger kunden rättssäkerhet när affärsverket inte beviljar kunden kundsedeln trots att förutsättningarna för att få en kundsedel, som landskapet tagit i bruk på det sätt som avses i 24 §, uppfylls enligt 25 § 2 mom. på grundval av bedömning av kundens servicebehov.

Enligt propositionsmotiven (RP, s. 358) har kunden rätt att föra ett ärende till landskapet för behandling enligt 82 § i den föreslagna lagen om kundsedeln inte beviljas. Utskottet menar att det handlar om ett motiverat kompletterande rättsmedel, men dessutom måste den ovan nämnda möjligheten att söka ändring finnas.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Att föra ärenden till landskapet för behandling (lagförslag 1, 82 §)

I 82 § i valfrihetslagen föreskrivs det om kundens möjlighet att till landskapet för kännedom och behandling föra ett ärende som gäller en sådan tjänsteproducent som avses i lagen. En kund har enligt 1 mom. i den föreslagna 82 § rätt att till landskapet föra missförhållanden som han eller hon stött på i samband med en tjänsteproducents service, tillgången till service eller i bemötandet av honom eller henne. Ett upplevt missförhållande kan enligt propositionsmotiven till exempel vara kopplat till brister i tjänster, dåligt bemötande eller till att kunden inte får den tjänst som han eller hon behöver från tjänsteproducenten eller den kundsedel som han eller hon vill ha från affärsverket (RP, s. 310).

Som det framgår av propositionsmotiven (RP, s. 310) kan dessutom en kund som är missnöjd med sina tjänster eller med bemötandet alltid framställa anmärkning enligt 23 § i klientlagen och i 10 § i patientlagen till tjänsteproducenten, också i fortsättningen. Kunden kan också anföra förvaltningsklagan enligt 8 a kap. i förvaltningslagen till de övervakande myndigheterna såsom tillsynsmyndigheterna enligt den föreslagna lagen om produktion av social- och hälso-tjänster (RP 52/2017 rd) (regionförvaltningsverket och Valvira, i fortsättningen Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet).

Vidare står det i 82 § 1 mom. att om det i saken inte har gjorts en sådan anmärkning till tjänsteproducenten som avses i 23 § i klientlagen eller i 10 § i patientlagen och det enligt landskapets bedömning är ändamålsenligast att behandla ärendet som en anmärkning, kan landskapet överföra ärendet till den berörda tjänsteproducenten för behandling. Överföringen ska göras omedelbart efter bedömningen. Kunden ska underrättas om överföringen. Tjänsteproducenten ska underrätta det landskap som överfört ärendet om svaret.

I det föreslagna 82 § 2 mom. sägs att om landskapet tar upp det missförhållande som kunden påtalat till behandling ska landskapet ge kunden ett svar inom skälig tid.

I 82 § 3 mom. sägs att landskapet med anledning av ett ärende som förts till landskapet ska vidta åtgärder som avses i 81 § när de förutsättningar som avses i den paragrafen uppfylls. I den föreslagna 81 § föreskrivs om landskapets rätt att trots sekretessbestämmelserna av en tjänsteproducent få de uppgifter och utredningar om producentens verksamhet som är nödvändiga för tillsynen och om rätt att inspektera tjänsteproducenternas verksamhet och lokaler. Om det framkommer eventuella missförhållanden eller brister i en tjänsteproducents verksamhet, ska landskapet begära att producenten redogör för saken inom en av landskapet utsatt tillräcklig tidsfrist. När missförhållanden eller brister framkommit ska landskapet kräva att de avhjälpas inom en av landskapet utsatt tillräcklig tidsfrist. Om landskapets rätt att sänka eller innehålla ersättning till tjänsteproducenten på grund av fel i tjänsterna föreskrivs det i 72 §. Valfrihetslagens 47 § innehåller bestämmelser om återkallande av direktvalstjänster och godkännande som producent av direktvalstjänster och kundsedelstjänster på grund av brister och missförhållanden. Dessutom innehåller 50 § i förslaget till valfrihetslag bestämmelser om uppsägning och hävning av avtal.

Vidare kan landskapet enligt 82 § 3 mom. vid behov hänvisa kunden till ett affärsverk för sådan bedömning av servicebehovet som avses i 34 § och som också är bindande för en producent av di-

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

rektvalstjänster, eller ge kunden möjlighet att oberoende av tidsfristen byta producent av direktvalstjänster på det sätt som föreskrivs i 20 § 4 mom.

Det är i sig positivt, menar lagutskottet, att propositionen vill beakta och komplettera rättsmedel av klagomålstyp. Men lagutskottet anser ändå att regleringen om att föra ärenden till behandling jämte påföljande behandling av ärendena enligt 82 § blir ganska vag. Det kan anses problematiskt med avseende på rättssäkerheten då föremålet för rättssäkerhetsförfarandet är genomförandet av social- och hälso-tjänster som tryggas som grundläggande rättigheter. När man ytterligare beaktar att förandet för behandling i sak jämföras med att anföra förvaltningsklagan, bör regleringen om förfarandet uppfylla standarden för förfarande i fråga om förvaltningsklagan som det föreskrivs om i 53 a—d § i förvaltningslagen.

Därför anser lagutskottet att bestämmelsen i 82 § bör justeras så att den visar att det handlar om att anföra klagan hos landskapet och att det i förfarandet tillämpas vad som föreskrivs om förvaltningsklagan i 8 a kap. i förvaltningslagen. På så sätt motsvarar förvarandet och dess rättsmedelsgarantier det som föreskrivs i förvaltningslagen. Därför bör också paragrafens 2 mom. strykas. Dessutom är det befogat att i bestämmelsen inkludera en bestämmelse motsvarande bland annat 10 a § 3 mom. i patientlagen om att när ett klagomål överförs vidare att behandlas som anmärkning, fattas inget beslut om att lämna klagomålet utan prövning. Bestämmelsens ordalydelse bör också i vissa avseenden justeras så att det i stället för kunden talas om den som anför klagan. Ytterligare anser lagutskottet att paragrafens rubrik för tydlighetens skull bör ändras till ”Klagan till landskapet”.

Lagutskottet inskräpper att regleringen i 82 § inte ska begränsa klagorätten enligt förvaltningslagen. Det handlar främst om informativ reglering som ska göra det klart att landskapet är behörigt att behandla klagan som gäller verksamhet enligt valfrihetslagen.

Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet justerar 82 § i lagförslag 1 så att det får följande lydelse:

82 § Klagan till landskapet

På klagan till landskapet tillämpas vad som föreskrivs om förvaltningsklagan i 8 a kap. i förvaltningslagen. Om det i saken inte har gjorts en sådan anmärkning till tjänsteproducenten som avses i 23 § i klientlagen eller i 10 § i patientlagen och det enligt landskapets bedömning är ändamålsenligast att behandla klagan som en anmärkning, kan landskapet överföra ärendet till den berörda tjänsteproducenten för behandling. Överföringen ska göras omedelbart efter bedömningen. Den som anför klagan ska underrättas om överföringen. Tjänsteproducenten ska underrätta det landskap som överfört ärendet om svaret. Om ärendet överförs, fattas inget beslut om att klagan lämnas utan prövning.

(2 mom. utesl.)

Landskapet ska med anledning av klagan vidta åtgärder som avses i 81 § när de förutsättningar som avses i den paragrafen uppfylls. Vid behov kan landskapet hänvisa kunden till ett affärsverk för sådan bedömning av servicebehovet som avses i 34 § och som också är

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

bindande för en producent av direktvalstjänster, eller ge kunden möjlighet att oberoende av tidsfristen byta producent av direktvalstjänster på det sätt som föreskrivs i 20 § 4 mom.

Sökande av ändring vid pilotförsök

I 95 § i valfrihetslagen föreskrivs om bestämmelser som tillämpas vid pilotförsök. Paragrafens 5 mom. innehåller bestämmelser om sökande av ändring som gäller pilotförsök. Där sägs att på sökandet av ändring i beslut av landskapet om pilotförsöket tillämpas vad som föreskrivs i 83 §. I kommunernas och samkommunernas beslut enligt 83 § får ändring sökas på det sätt som föreskrivs i kommunallagen.

Lagutskottet noterar att enligt bestämmelsen är beslut av kommuner och samkommuner alltid föremål för kommunalbesvär, trots att det i sak enligt 83 § finns två besvärsslag indelade enligt ärendetyp. Utskottet ser det som motiverat att regleringen i 95 § 5 mom. i fråga om beslut av kommuner och samkommuner justeras så att det i fråga om beslut av kommuner och samkommuner i analogi med distinktionen mellan landskapsbesvär och förvaltningsbesvär enligt 83 § görs skillnad mellan situationer där det handlar om dels kommunalbesvär, dels förvaltningsbesvär. Det föreslagna 5 mom. bör dessutom justeras genom att utöver landskapet också nämna affärsverket.

Dessutom bör 4 mom. i den föreslagna 95 § justeras tekniskt på grund av de ändringar som lagutskottet föreslår ovan för 82 §. Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet ändrar 95 § 4 och 5 mom. i lagförslag 1 och att paragrafen kompletteras med *nya 6—9 mom.* som följer:

En kund som deltar i ett pilotförsök har rätt att på det sätt som avses i 82 § anföras klagan hos kommunen, samkommunen eller landskapet. Klagan kan överföras till den berörda tjänsteproducenten för att behandlas som en anmärkning.

På sökandet av ändring i beslut av landskapet och affärsverket som fattas under pilotförsöket tillämpas vad som föreskrivs i 83 §. (Utesl.)

I kommunernas och samkommunernas beslut enligt 83 § 1 mom. under pilotförsöket får ändring sökas på det sätt som föreskrivs i kommunallagen (410/2015). (Nytt 6 mom.)

I kommunernas och samkommunernas beslut enligt 83 § 2 mom. under pilotförsöket får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Beslutet får verkställas trots ändringssökande. (Nytt 7 mom.)

Omprövning i beslut som fattats av kommunen eller samkommunen under pilotförsöket enligt 83 § 3 mom. får begäras hos den myndighet som avses i 134 § 2 mom. i kommunallagen på det sätt som anges i förvaltningslagen. Ett beslut med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. (Nytt 8 mom.)

Över förvaltningsdomstolens beslut i ärenden som avses i 7 och 8 mom. får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. (Nytt 9 mom.)

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Konsekvenser för domstolarna

Propositionsmotiven tar inte ställning till konsekvenserna av reformen för domstolarnas arbetsmängd. Det är beklagligt eftersom propositionen ändå väsentligen förändrar strukturen på produktionen av social- och hälsovårdstjänster. Enligt utredning till utskottet är det sannolikt att när sätten att anordna och producera tjänsterna förändras betydligt, ökar mängden besvär över social- och hälsovård och näringsfrågor i förvaltningsdomstolarna betydligt. Det är likväl mycket svårt att i förväg göra någon exakt numerär bedömning av valfrihetsmodellens konsekvenser för domstolarna. Utvecklingen av de årliga ärendemängderna påverkas också av pilotförsök och av att valfrihetslagen träder i kraft stegvis.

Enligt justitieministeriets utredning till lagutskottet utfördes i fjol 519 årsverken vid förvaltningsdomstolarna. Under samma år avgjorde förvaltningsdomstolarna totalt 22 610 ärenden. Avgörandekapaciteten för ett årsverke var således 43 ärenden. Om de nya ärendena till arbetsmängden motsvarar ett genomsnittligt ärende, förutsätter 100 ärenden 2,3 årsverken. Om hälften av personalen är domare och hälften kanslipersonal, uppgår den genomsnittliga löneutgiften till 60 000 euro. I så fall är anslagsbehovet för 100 ärenden 138 000 euro och för ett ärende 1 380 euro. De konkreta anslagsbehoven i förvaltningsdomstolarna beror på hur mycket antalet ärenden ökar. Dessutom inverkar besvären över tillämpningen av valfrihetslagen på behovet av resurser också hos högsta förvaltningsdomstolen.

Mot denna bakgrund uttrycker lagutskottet oro över domstolarnas resurser och anslag. Utskottet vill betona att domstolarna måste ha tillräckliga resurser, och att det därför är nödvändigt att följa domstolarnas resurser. Vid behov måste det också finnas beredskap för snabb resursökning när antalet aktuella ärenden kräver det. Utskottet vill betona att behandlingstiden för omprövningsärenden i anslutning till social- och hälsovård inte får förlängas för att det inte finns beredskap för att antalet ärenden ökar.

Domstolsavgifter

I lagen om domstolsavgifter (1455/2015) föreskrivs om uttag av domstolsavgifter som ersättning för behandling av ärenden vid domstol. Regeringen föreslår inte att den lagen ändras. Lagutskottet noterar att enligt 5 § 1 punkten tas avgifter inte ut i ärenden som gäller service eller förmåner enligt socialvårdslagen (1301/2014) och hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och som en enskild har inlett. Ärendegruppen är avgiftsfri på grund av att dessa ärenden ofta gäller förmåner inom socialvård och kommunens basservice som har samband med grundtryggheten.

De besvär som avses i 83 § 3 mom. i valfrihetslagen kan gälla exempelvis kundens kundsedel eller en personlig budget. Ett förvaltningsbesvär som kunden aktualiserar kan också gälla ett beslut om huruvida kunden av motiverat skäl får byta vårdgivare eller serviceenhet för den tidsfrist på sex månader som föreskrivs i 20 § 4 mom., 21 § 2 mom. och 22 § 2 mom. i valfrihetslagen. Lagutskottet menar att det av motsvarande skäl som nu i situationer enligt 5 § 1 punkten i lagen om domstolsavgifter är motiverat att inte heller för valfrihetslagens del ta ut domstolsavgifter i ärenden som en kund inom social- och hälsovården har inlett.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Därför föreslår lagutskottet för social- och hälsovårdsutskottet följande *nya lagförslag 5* om ändring av 5 § i lagen om domstolsavgifter enligt vilken lagens 5 § kompletteras med en ny 1 a punkt som följer:

1 a) i ärenden där ändring får sökas enligt 83 § 3 mom. i lagen om kundens valfrihet inom social- och hälsovården (/) och som en kund har inlett,

Avgiftsfria enligt lagutskottets förslag ovan är således prestationer i ärenden som kunden inlett och som avses i 83 § 3 mom. i valfrihetslagen. Valfriheten gäller rättegång i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen när det gäller ett ärende som inlett av kunden och som överklagas genom förvaltningsbesvär. Med kund avses enligt 2 § 1 punkten i valfrihetslagen invånarna i ett landskap och andra för vilka landskapet enligt lag ska ordna social- och hälsovårdstjänster.

Rådgivning och anvisningar

Reformen i fråga om valfriheten är till sin karaktär omfattande och medför betydande förändringar i sättet på vilket tjänster för kunder inom social- och hälsovården produceras. Också de tillgängliga rättsmedlen är flera och de avviker från det nuvarande systemet, vilket är ägnat att förorsaka behov av särskild rådgivning. Det är beaktansvärt att det bland kunderna inom social- och hälso- och socialtjänster också finns en betydande mängd kunder i behov av särskilt stöd.

Därför anser utskottet det mycket viktigt att se till att kunderna får rådgivning och anvisningar, inte bara rent allmänt utan också i fråga om tillgängliga rättsmedel och ändringssökande. Relevant med avseende på rådgivning och anvisningar är utöver bestämmelserna i 7 kap. i valfrihetslagen att enligt 3 § ska bestämmelserna i förvaltningslagen (434/2003) tillämpas och därmed principerna för god förvaltning också i privata tjänsteproducenters verksamhet. Exempelvis 8 § i förvaltningslagen innehåller bestämmelser om skyldighet till rådgivning. Också närhet och tillgänglighetsanpassning ska tillgodoses i fråga om rådgivningen. Det är också viktigt att se till patient- och socialombudsmännens resurser.

Med avseende på tillgången till rättssäkerhet är det i praktiken också relevant att anvisningarna om begäran om omprövning och besvärshanvisningar som fogas till beslut är tydliga. I fråga om beslut inom social- och hälso- och sjukvård är det viktigt att omprövningsärenden handläggs så snabbt som möjligt. I fråga om skyndsamt handläggning av situationer som förorsakat oklarhet är det av betydelse att försöka finna en lösning i ärendena redan vid begäran om omprövning.

Straffrättsligt tjänste- och skadeståndsansvar (lagförslag 1, 75 §)

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

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

I 40 kap. i strafflagen (39/1889) ingår straffbestämmelser för bland annat tagande av muta, brott mot tjänstehemlighet, missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt. Straffbestämmelser som gäller allmänna tjänstebrott (1—3, 5 och 7—10 §) tillämpas på tjänstemän och på grundval av 40 kap. 12 § 1 mom. i strafflagen på personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag och på personer som utövar offentlig makt. Bestämmelserna i 1—3, 5 och 14 § i detta kapitel tillämpas, med undantag för avsättningspåföljden, även på offentligt anställda arbetstagare. Vem som ska anses som i lagen avsedda tjänstemän, personer som utövar offentlig makt och offentligt anställda arbetstagare definieras i 40 kap. 11 § i strafflagen.

Det kan också föreskrivas särskilt om straffrättsligt tjänsteansvar (40 kap. 12 § 5 mom. i strafflagen). Sådana särskilda bestämmelser om tjänsteansvar finns det numera relativt rikligt av i vår lagstiftning (över 150). I dessa specialbestämmelser föreskrivs det i typfallet att på personer i vissa uppgifter ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas.

I den föreslagna valfrihetslagen ingår en specialbestämmelse om straffrättsligt tjänste- och skadeståndsansvar vid tillhandahållande av valfrihetstjänster. I den föreslagna 75 § sägs att på dem som är anställda hos en privat social- och hälsocentral eller mun- och tandvårdsenhet som producerar direktvalstjänster och på dem som är anställda hos en underleverantör till en privat producent av direktvalstjänster tillämpas vad som i 40 kap. i strafflagen föreskrivs om straffrättsligt tjänsteansvar när de utför uppgifter som avses i denna lag. Samma ansvar utsträcks till dem som är anställda hos en tjänsteproducent som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget och som är införd i det register som avses i 10 § i tjänsteproducentlagen. Bestämmelsen hänvisar i fråga om skadeståndsansvar till skadeståndslagen (412/1974).

Förslaget till bestämmelse motiveras med att uppgifterna för producenter av direktvalstjänster omfattar offentliga förvaltningsuppgifter och verksamheten är offentligt finansierad (RP, s. 302). Bakgrunden är således att offentliga förvaltningsuppgifter ska överföras till privata tjänsteproducenter som inte är myndigheter. I propositionens motivering till lagstiftningsordning behandlas propositionens förhållande till 124 § i grundlagen där det föreskrivs om de förutsättningar under vilka offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter genom lag eller med stöd av lag. Enligt den bestämmelsen kan uppgifterna anförtros andra än myndigheter endast 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. Genomförandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rättssäkerheten säkerställs bland annat genom att det straffrättsliga tjänsteansvaret utsträcks till privata tjänsteproducenter (RP, s. 365).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen fäst sig vid att vissa paragrafer i den föreslagna valfrihetslagen (47 och 81 §) hänvisar till att det som underentreprenad skulle kunna produceras också kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt personlig budget, men 75 § om straffrättsligt tjänsteansvar och skadeståndsansvar tillämpas på underleverantörer till producenter av direktvalstjänster men inte på anställda hos en underleverantör till en tjänsteproducent som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget (GrUU 15/2018 rd, 33). Grundlagsutskottet anser att om avsikten är att också kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget ska kunna produceras som underleverans måste det uttryckligen föreskrivas om det i lagen, och lagen måste också ha adekvata bestämmelser om tjäns-

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

teansvar. Sådana ändringar är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt utredning till lagutskottet är propositionens syfte att också kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget ska kunna produceras som underleverans. Därför och med beaktande av grundlagsutskottets utlåtande bör den föreslagna regleringen av tjänsteansvar utvidgas till sådan underleverans. Som det framgår av förslaget till bestämmelse ska det straffrättsliga tjänsteansvaret ändå även gälla för dem som är anställda hos en tjänsteproducent som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget och som är införd i det register som avses i 10 § i tjänsteproducentlagen. Bestämmelsen ingår i regeringens proposition med förslag till lag om produktion av social- och hälsojourer (RP 52/2017 rd, lagförslag 1). Enligt utredning till utskottet finns det ingen registreringsskyldighet enligt den föreslagna lagen exempelvis för stödtjänster som ingår i hemservicen. Sådana stödtjänster är exempelvis städning, klädvård och måltidstjänster som inte tillhandahålls av yrkesutbildad personal inom socialvården. Men sådana stödtjänster kan ändå beviljas kunden som socialtjänster och kundsedlar kan beviljas för dem. Därför ser lagutskottet det som befogat att kravet i 75 § i den föreslagna valfrihetslagen om att vara införd i ett register som avses i 10 § i tjänsteproducentlagen ska utvidgas också till underleverans av en tjänsteproducent som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget. Därför föreslår lagutskottet att social- och hälsovårdsutskottet ändrar *andra meningen* i 75 § i den föreslagna valfrihetslagen så att den får följande lydelse:

Detsamma gäller för dem som är anställda hos en tjänsteproducent som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget och som är införd i det register som avses i 10 § i tjänsteproducentlagen *och hos dennas underleverantörer som är införda i registret.*

I den föreslagna bestämmelsen gäller tjänsteansvaret ”dem som är anställda hos” tjänsteproducenterna. Uttrycket är rätt vanligt i de speciallagar utanför strafflagen där det föreskrivs särskilt om straffrättsligt tjänsteansvar med stöd av 40 kap. 12 § 5 mom. i strafflagen. Vad som avses med uttrycket ”dem som är anställda hos” är inte exakt definierat, men enligt lagutskottet täcker det personer som utför i bestämmelsen avsedda uppgifter i ett arbetsförhållande eller därmed jämförbar anställning. Det är dock inte klart om och i vilken grad uttrycket täcker andra än de som har status som arbetstagare, såsom i fråga om en juridisk person ledningen och medlemmarna i styrelsen eller annat organ. I synnerhet i särskilda bestämmelser utanför strafflagen utvidgas tjänsteansvaret uttryckligen också till ledningen och medlemmar i organ.

Lagutskottet ser det som befogat att regleringen av tjänsteansvar gäller tjänsteproducenter som avses i den föreslagna valfrihetslagen oavsett företagsform och att det också utvidgas till ledningen och medlemmar i organ i fråga om juridiska personer. Likaså är det befogat att regleringen av tjänsteansvar i samband med den aktuella regleringen gäller självständiga yrkesutövare med beaktande av att det i praktiken är rätt allmänt att de tjänster som avses i den föreslagna regleringen produceras av självständiga yrkesutövare och uttrycket ”dem som är anställda hos” inte täcker en sådan aktör. Lagutskottet föreslår därför för social- och hälsovårdsutskottet att 75 § i den föreslagna valfrihetslagen får *ett nytt 2 mom.* som följer:

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Det som föreskrivs i 1 mom. tillämpas också på den som hör till ett samfunds, en stiftelses eller någon annan juridisk persons lagstadgade organ eller ledning och på en självständig yrkesutövare i verksamhet i överensstämmelse med denna lag.

I momentet används uttrycket ”i verksamhet i överensstämmelse med denna lag” i stället för ”när de utför uppgifter som avses i denna lag” som det står i 1 mom., eftersom lagutskottet anser att det valda uttrycket bättre beskriver status och roll vid produktion av tjänsterna i fråga om ledning och medlemmar i organ samt självständiga yrkesutövare.

För tydlighetens skull föreslår lagutskottet också att hänvisningen till skadeståndslagen blir ett nytt 3 mom.

Samtidigt med det aktuella förslaget till valfrihetslag behandlar lagutskottet en proposition med förslag till tekniska ändringar i strafflagen som krävs för reformen med inrättande av landskap och ordnandet av social- och hälsovården (RP 65/2018 rd). Behandlingen av denna proposition i lagutskottet är ännu inte avslutad när detta utlåtande utarbetas. Vid utfrågningen av sakkunniga i samband med förslaget till ändring av strafflagen har det framhållits att bestämmelserna i 40 kap. i strafflagen bör tillämpas också på ledning och personal i nationella servicecenter i form av aktiebolag. Servicecentren faller utanför den föreslagna ändringen av strafflagen och de har inte inkluderats i 75 § i den föreslagna valfrihetslagen.

Enligt 16 kap. 118 § 1 mom. i den föreslagna landskapslagen har landskapen följande nationella servicecenter: 1) servicecentret för lokal- och fastighetsförvaltning, 2) servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning, 3) servicecentret för informations- och kommunikationstekniska tjänster (RP 15/2017 rd, lagförslag 1). Enligt utredning till utskottet gäller verksamhetsfältet för landskapens servicecenter främst funktioner av typen stödtjänster, och företagsformen för servicecenter är aktiebolag. Utöver servicecentrens verksamhet som avses i 16 kap. i landskapslagen kommer stödtjänster i de framtida landskapen också att skötas av andra anknutna enheter i aktiebolagsform analogt med kommuner och samkommuner inom kommunsektorn för närvarande.

Regleringen i 40 kap. i den gällande strafflagen behandlar inte för närvarande verksamhet i form av aktiebolag, och på verksamheten i de ovan nämnda aktiebolagen som sköter stödtjänster tillämpas inte i dagsläget strafflagens bestämmelser om tjänstebrott reglerade genom speciallagstiftning. Till den del det i servicecentrets verksamhet handlar om att använda offentlig makt, är redan nu 40 kap. 11 § 5 punkten i strafflagen tillämplig. Att en person inte i ett sammanhang har tjänstebrottsansvar innebär dessutom inte att förfarandet inte skulle uppfylla förutsättningarna för en annan straffbar gärning. Med beaktande av det ovan anförda och karaktären hos servicecentrens uppgifter anser lagutskottet att det inte är befogat eller behövligt att regleringen i 40 kap. i strafflagen eller 75 i den föreslagna valfrihetslagen eller annan lag skulle kompletteras med bestämmelser om servicecenter i aktiebolagsform i samband med den pågående landskaps- och vårdreformen.

Enligt 75 § i den föreslagna valfrihetslagen tillämpas straffrättsligt tjänsteansvar enligt 40 kap. i strafflagen på dem som är anställda hos en privat tjänsteproducent. Det innebär att det straffrättsliga tjänsteansvaret är lika omfattande som tjänsteansvaret hos en tjänsteman och en person som använder offentlig makt, och omfattar alla allmänna tjänstebrott.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

De uppgifter som avses i den föreslagna valfrihetslagen kan å andra sidan skötas också av en person som är anställd hos landskapet, antingen i tjänste- eller arbetsförhållande. På landskapets personal i tjänsteförhållande tillämpas bestämmelserna om tjänstemän i 40 kap. i strafflagen varvid det handlar om ett omfattande tjänsteansvar. Landskapets anställda i arbetsförhållande är däremot offentligt anställda arbetstagare enligt 40 kap. 11 § 3 punkten i strafflagen, och på dem tillämpas enligt utredningen ovan bestämmelserna i 40 kap. i strafflagen endast begränsat, om det inte ingår utövning av offentlig makt i uppgifterna. På offentligt anställda arbetstagare tillämpas således straffbestämmelser som gäller mutbrott och brott mot tjänstehemlighet, men inte straffbestämmelser om missbruk av tjänsteställning (7 och 8 §) eller brott mot tjänsteplikt (9 och 10 §). Alla tjänstebrott som avses i 40 kap. i strafflagen gäller således inte alla persongrupper, utan ansvarets omfattning varierar i olika persongrupper.

Det straffrättsliga tjänsteansvaret hos landskapets anställda i arbetsavtalsförhållande blir således snävare än hos anställda med motsvarande uppgifter hos privata tjänsteproducenter i 75 § i den föreslagna valfrihetslagen. Vid utskottets utfrågning av sakkunniga har det i samband med både den nu aktuella propositionen och förslaget till ändring av strafflagen (RP 65/2018 rd) framhållits att tjänsteansvaret hos anställda hos offentliga och privata tjänsteproducenter bör bestämmas på lika grunder i uppgifter som omfattas av den föreslagna valfrihetslagen. Det har ansetts problematiskt om verksamhet av samma typ kan leda till olika grader av tjänstebrottsansvar beroende på om verksamheten utförs på uppdrag av ett affärsverk eller en privat tjänsteproducent. För en enhetlig ansvarsreglering talar bland annat karaktären hos de tjänster som avses i valfrihetslagen och att det straffrättsliga ansvaret ska vara rättvist fördelat.

Den ovan beskrivna skillnaden i tjänsteansvar mellan personer med olika anställningar framträder extra tydligt vid den aktuella landskaps- och vårdreformen eftersom reformen gör det möjligt att anlita privata tjänsteproducenter i uppgifter som avses i lagen i rätt stor utsträckning, och motsvarande uppgifter kommer att utföras också av personer som jobbar för landskapet. Lagutskottet bedömer i det följande den ovan beskrivna symmetribristen.

Utskottet konstaterar för det första att bestämmelsen om tjänsteansvar i 75 § i den föreslagna valfrihetslagen motsvarar en stor mängd andra gällande särskilda bestämmelser om tjänsteansvar utanför strafflagen. Tjänsteansvaret är således omfattande. Sådana bestämmelser om tjänsteansvar har i typfallet utfärdats i samband med att offentliga förvaltningsuppgifter har överförts till den privata sektorn, och ofta har sådan särskilda bestämmelser utfärdats för att de förutsätts i grundlagen då utskottet har bedömt propositionen i fråga med avseende på 124 § i grundlagen. Men det finns inga regler för arten och omfattningen av tjänsteansvaret i en enskild regleringssituation, och lagutskottets uppfattning är att grundlagsutskottet inte har tagit uttrycklig ställning till detta. Visserligen har regleringspraxis utformats så att det i särskilda bestämmelser utanför strafflagen allmänt hänvisas till 40 kap. i strafflagen varvid det handlar om fullt tjänsteansvar.

Att 40 kap. i strafflagen fortfarande föreskriver om graderad räckvidd på tjänsteansvaret hör i sin tur ihop med den materiellrättsliga reglering som gäller skötseln av tjänster och uppgifter och utvecklingen av den regleringen, samt till den grundläggande strukturen för och de grundläggande lösningar som tillämpas i fråga om tjänsteansvar (se RP 65/2018 rd, s. 12). Till tjänsteansvaret i ett offentligt samfund bidrar dels personens formella ställning, dels också uppgiftens karaktär, och utgångspunkten är att tjänsteansvaret ska sammanhänga i synnerhet med myndighetsverk-

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

samhet, det vill säga tjänstemännens skötsel av uppgifter i det offentliga samfundet. Behovet att hänföra tjänsteansvaret till en offentligt anställd arbetstagare bedöms således som betydligt mer begränsat. Det bör också noteras att i vissa situationer är det inte ens särskilt meningsfullt att hänföra rekvisit för tjänstebrott till uppgifter för offentligt anställda arbetstagare.

Lagutskottet menar att i anslutning till den ovan beskrivna symmetribristen kan dimensionen med tjänsteansvar för personer i arbetsförhållande hanteras på flera sätt. För det första skulle 75 § i den föreslagna valfrihetslagen kunna ändras så att tjänsteansvaret för anställda hos privata tjänstproducenter enligt paragrafen skulle inskränkas analogt med ansvaret hos offentligt anställda arbetstagare i 40 kap. 12 § 2 mom. i strafflagen. Men det finns inga garantier för att en sådan ändring stämmer överens med kraven i 124 § i grundlagen.

För det andra skulle tjänsteansvaret för anställda hos landskapet kunna utvidgas analogt med ansvaret hos anställda hos privata tjänstproducenter enligt 75 § i den föreslagna valfrihetslagen. En sådan ändring vore möjlig genom att utvidga 75 § i den föreslagna valfrihetslagen till att gälla anställda vid affärsverkets social- och hälsocentral och mun- och tandvårdsenhet. Men det skulle få till följd att tjänsteansvaret hos anställda vid landskapet beror på om det gäller uppgifter som avses i den föreslagna valfrihetslagen eller andra uppgifter. Landskapets anställda skulle således inte ha samma tjänsteansvar i alla uppgifter. Dessutom skulle tjänsteansvaret hos affärsverkets anställda i arbetsförhållande som sköter vårduppgifter och hos andra anställda i landskapets organisation avvika från tjänsteansvaret hos anställda i arbetsförhållande hos staten och kommunerna.

Ett tredje alternativ vore att i landskapslagen ta in en bestämmelse som utvidgar det straffrättsliga ansvaret hos landskapets anställda som sköter offentliga förvaltningsuppgifter till att täcka regleringen i 40 kap. i strafflagen i sin helhet. En sådan ändring skulle gälla landskapens anställda generellt, och den skulle inte gälla enbart uppgifter som avses i valfrihetslagen. Då kvarstår problemet att landskapens personal med arbetsavtal straffrättsligt skulle vara i annan ställning än exempelvis statens och kommunernas personal med arbetsavtal.

Det måste ändå noteras att symmetribristen i regleringen om tjänsteansvar i fråga om dessa personer i arbetsavtalsförhållande ändå inte enbart har att göra med landskaps- och vårdreformen, utan aktualiseras också i andra sammanhang när offentliga förvaltningsuppgifter överförs till andra än myndigheter. Därför anser lagutskottet att det inte i samband med den aktuella landskaps- och vårdreformen är motiverat eller ändamålsenligt att ändra grunderna för tjänsteansvaret för offentligt anställda arbetstagare med särskilda bestämmelser utanför strafflagen, eftersom ett sådant regleringssätt inte avgör grunderna för offentligt anställda arbetstagares tjänsteansvar generellt och enhetligt, utan förefaller skapa nya situationer av asymmetri. Om det således anses att grunderna för offentligt anställda arbetstagares tjänsteansvar behöver ändras, är det enligt utskottet mer befogat att göra det i 40 kap. i strafflagen. Men att ändra 40 kap. i strafflagen kräver separat beredning och en omsorgsfull och bred bedömning av ändringsbehovet.

Lagutskottet anser det ändå viktigt att eventuella behov av att se över 40 kap. i strafflagen utreds och bedöms och att behövliga ändringar bereds snarast möjligt. Det är befogat att i sammanhanget också utreda och bedöma regleringen av tjänsteansvar och dess funktion utanför strafflagen.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Lagutskottet ger ett mer detaljerat utlåtande i ärendet i samband med det aktuella förslaget till ändring av strafflagen (RP 65/2018 rd).

Med lagutskottets ändringsförslag ovan lyder 75 § i lagförslag 1 i sin helhet som följer:

På dem som är anställda hos en privat social- och hälsocentral eller mun- och tandvårdsenhet som producerar direktvalstjänster och på dem som är anställda hos en underleverantör till en privat producent av direktvalstjänster tillämpas vad som i 40 kap. i strafflagen (39/1889) föreskrivs om straffrättsligt tjänsteansvar när de utför uppgifter som avses i denna lag. Detsamma gäller för dem som är anställda hos en tjänsteproducent som tillhandahåller tjänster mot kundsedel eller enligt en personlig budget och som är införd i det register som avses i 10 § i tjänsteproducentlagen och hos dennas underleverantörer.

Det som föreskrivs i 1 mom. tillämpas också på den som hör till ett samfunds, en stiftelses eller någon annan juridisk persons lagstadgade organ eller ledning och på en självständig yrkesutövare i verksamhet i överensstämmelse med denna lag. (Nytt 2 mom.)

Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974). (Nytt 3 mom.)

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Helsingfors 28.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ari Jalonen blå
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Juha Pylväs cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf
ersättare Wille Rydman saml
ersättare Joonas Räsänen sd
ersättare Ville Skinnari sd
ersättare Matti Vanhanen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto
utskottsråd Marja Tuokila.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd
Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Vi anser att regeringens proposition med förslag till så kallad valfrihetslagstiftning inom vårdreformen i sin helhet har avsevärda brister. Sakkunniga på bred front har yttrat sig om problemen och riskerna med modellen i olika utskott. Problemen som påtalats är bland annat följande:

- Reformen minskar sannolikt inriktningen av tjänster till de mest behövande och kan rentav leda till ökade hälsoskillnader mellan socialgrupper. På grund av fri etablering kommer en fungerande marknad sannolikt att främst koncentreras till invånare i de stora städerna och landskapens centrala städer, vilket koncentrerar tjänsterna och resurserna för dem till dessa områden. På motsvarande sätt minskar resurserna för tjänster i glesbygdsområden och sålunda kan skillnaderna öka i den regionala tillgången på tjänster.
- Modellen innebär att vårdkedjor och vårdhelheter splittras vilket gör systemet komplicerat och svårt för kunden, särskilt de som behöver yrkesövergripande tjänster. Det strider mot reformens ursprungliga mål att stärka integrationen av social- och hälsovårdstjänsterna, och skulle försvaga möjligheterna att genomföra valfrihet för kunden på ett sätt som är ändamålsenligt med avseende på styrningen av tjänsterna.
- Modellen skulle inte heller förbättra integrationen av primärvård och specialiserad sjukvård och skulle inte effektivisera arbetsfördelningen mellan dem. Ett system för ersättning av vårdtjänster på basnivå skulle ge privata aktörer fel sorts incitament som styr mot att överföra patienter som medför kostnader till specialiserad sjukvård också när det inte är ändamålsenligt med tanke på helheten.
- Bedömningarna ger vid handen att modellen sannolikt ökar snarare än sparar in på kostnaderna för att producera social- och hälsovårdstjänster och därmed blir ett problem antingen i fråga om tillgång till tjänster eller en hållbar finansiering av dem.

Problemen ovan anknyter inte i alla avseenden till uppdraget för utlåtandet av lagutskottet. Men vi anser ändå att problemen i propositionen med avseende på rättssäkerhet och ändringssökande mer allmänt är kopplade till problemen med vårdreformens grundläggande premisser. Brister i rättssäkerhet och ändringssökande kan således inte korrigeras på ett sätt som är tillfredsställande i ett helhetsperspektiv utan betydande förändringar i premisserna för den föreslagna lagstiftningen.

Vi ser det också som befogat att separat ta upp brister i lagberedningen som har kommit fram såväl vid lagutskottets behandling som med ledning av offentliggjorda utlåtanden också i andra utskott. Det aktuella ytterst omfattande och komplicerade lagpaketet har visat sig ha läckor och bitvis vara uppenbart ofullbordat. Det har funnits olösta frågor i anslutning även till modellens centrala baslösningar ännu när propositionen har lämnats till riksdagen, och till många delar har de uppenbart inte övervägts till slut vid beredningen. Därom vittnar exempelvis paragrafer jämte motiveringar som står i strid med varandra. De bristfälliga punkterna har under riksdagsbehandlingen åtgärdats med skyndsamma korrigeringar genom ministeriernas svar utan ordentlig beredning eller exempelvis konsekvensbedömning av den ändrade regleringen.

Inte heller i lagutskottet har beredningen följt de förfaranden som kan förutsättas av normal omsorgsfull lagberedning där utskottet genom utfrågning av sakkunniga skaffar fram den informa-

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Avvikande mening 1

tion och de bedömningar som behövs om de aktuella propositionerna. Den aktuella propositionen föreslås bli ändrad i avseenden som påverkar också dess grundläggande premisser på grundval av social- och hälsovårdsministeriets svar till utskottet. Men med stöd av regeringspartiernas majoritet har utskottet ändå beslutat att inte alls höra några sakkunniga om dessa ändringar eller om propositionen i dess tills vidare slutgiltiga form.

Vårdreformen handlar om verksamheter med stark koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna. Vi anser att en så stor och riskabel reform inte bör genomföras med bristfällig beredning. Ett adekvat genomförande av basservice med anknytning till människors liv och hälsa måste i behandlingen prioriteras högre än politiskt fastställda tidsscheman.

Propositionens grundläggande lösningar för rättssäkerhet

Regeringens modell skulle förskjuta fokus för tillsynen över social- och hälsojänster från föregripande myndighetstillsyn och demokratisk styrning till efterhandskontroll där en stor roll intas av kundens egen aktivitet och förmåga att försvara sina rättigheter. Det är delvis en följd som oundvikligen följer av att modellen är komplicerad och splittrad, och som delvis är avsedd. Det vore också en betydande omställning i paradigmet för rättssäkerheten och tillsynen över social- och hälsojänsterna. Att tänkesättet förändras är problematiskt på grund av att den största delen av social- och hälsojänsterna anlitas av individer som på olika sätt är i utsatt ställning. Dessa personer som behöver många olika tjänster har inte nödvändigtvis personliga resurser och kompetens att försvara sina rättigheter tillräckligt och i dessa avseenden kan rättsmedlen faktiskt bli otillräckliga uttryckligen för de som behöver dem mest.

En fråga för sig är hur det påverkar besvärinstanserna att betydelsen av ändringssökande i efterskott betonas. Propositionen väntas öka ändringssökandet om social- och hälsojänster hos förvaltningsdomstolarna, men motsvarande extra resurser för detta har enligt uppgift till utskottet åtminstone inte ännu anvisats.

Mer detaljerat om bestämmelserna om ändringssökande

Propositionen har på grundval av utfrågning av sakkunniga innehållit flera brister som gäller rättssäkerhet. Åtminstone de rättssäkerhetsrelaterade problemen med kundsedlar och personliga budgetar kan korrigeras med de ändringar som social- och hälsovårdsministeriet föreslår i sitt svar till utskottet till den del att de förpliktar till att utfärda överklagbara beslut om beviljandet och värdet. Likaså skulle preciseringarna i lagens 83 § göra regleringen av ändringssökande tydligare och exaktare.

En central ställning i produktionen av social- och hälsojänster enligt propositionen intas av kundplanen. Problemen med rättssäkerhet och att kundplanen inte är ett överklagbart beslut föreslås i ministeriets svar bli lösta så att kundplanens juridiskt bindande karaktär slopas. Enligt den föreslagna ändringen ska kundens rätt till social- och hälsojänster och rätt till beslut om socialtjänster bestämmas enligt vad som föreskrivs särskilt. Tjänsteproducenten har rätt att använda och ändra kundplanen i den omfattning som är nödvändig för att tillhandahålla tjänsten för kunden.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd

Avvikande mening 1

Lösningssförslaget för kundplanen är mycket problematiskt med avseende på målen för det föreslagna lagpaketet. Kring kundplanen som förpliktar tjänsteproducenterna har det i propositionen konstruerats en integration av tjänster och styrning av de tjänster som en enskild kund får. Att slopa kundplanens bindande karaktär skulle väsentligen eliminera också den blygsamma tjänsteintegration som man hittills har lyckats bevara i regeringens modell. På så sätt skulle den betydligt försvaga modellens redan nu tvivelaktiga funktion och bidra till att öka också dess kostnader. Ändringen skulle också påverka balansen mellan affärsverket som företräder den offentliga makten och privata näringsidkare i modellen då affärsverket skulle bli av med sin möjlighet att styra privata tjänsteproducenter genom kundplanen, vilket ursprungligen ingick i 34 § i lagförslaget. Delvis uttryckligen på grund av denna styrmöjlighet har privat produktion i propositionsmotiven tolkats som komplement till den offentliga. Om detta styrmedel hos den offentliga makten utgår ur lagförslaget kan det också påverka bedömningen av propositionen i förhållande till i vilken omfattning offentliga förvaltningsuppgifter ska anförtros privata aktörer, såsom det avses i 124 § i grundlagen.

Trots att slopandet av kundplanens bindande karaktär formellt skulle lösa frågan om avsaknad av möjligheten att begära omprövning, skulle det på motsvarande sätt skapa stora problem med avseende på den grundläggande lösningen för modellen enligt propositionen, och det kan därför inte anses vara ett hållbart sätt att lösa de beskrivna bristerna i rättssäkerheten. Å andra sidan, om hänvisningar till kundplanens bindande karaktär kvarstår i paragraftexten, bör kunden kunna begära omprövning också av ett beslut som gäller den. Det kan i sin tur i praktiken vara en mycket svår lösning genom att en stor del av hälsovårdens vårdbeslut och medicinska lösningar skulle bli omprövningsbara.

Sammanfattning

I propositionens modell för produktion av social- och hälsotjänster ingår flera olösta frågor och problem. De ändringar som föreslås på grundval av social- och hälsovårdsministeriets svar skulle korrigera en del av modellens rättssäkerhetsrelaterade problem, men på motsvarande sätt skulle de ändringar i kundplanens bindande karaktär som föreslås av ministeriet försvaga modellens funktion ytterligare och risken för en betydande kostnadsökning skulle också öka. Ingen av de föreslagna ändringarna skulle heller korrigera det grundläggande problemet som är att modellen inte motsvarar behovet av en reform av social- och hälsotjänster, eller de uttalade målen för reformen.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Utlåtande LaUU 12/2018 rd
Avvikande mening 1

Helsingfors 28.6.2018

Suna Kymäläinen sd
Ville Skinnari sd
Joona Räsänen sd
Ville Tavio saf
Johanna Karimäki gröna
Katja Hänninen vänst
Eva Biaudet sv

Utlåtande LaUU 12/2018 rd Avvikande mening 2

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Social- och hälsovårdsutskottet har begärt utlåtande av lagutskottet om valfrihetspropositionen i fråga om rättssäkerhet och sökande av ändring. Lagutskottet fokuserar i sitt utlåtande på dessa frågor med utgångspunkt i sitt ansvarsområde. Den mest centrala helheten har utgjorts av bestämmelserna i den föreslagna valfrihetslagen (lagförslag 1) som gäller ändringssökande (83 §) och rätten att föra ärenden till landskapet för behandling (82 §). Till lagutskottets ansvarsområde har hört bestämmelsen om straffrättsligt tjänste- och skadeståndsansvar (75 §).

Utlåtandet lyfter fram många brister i förslaget till valfrihetslag och framför kritik i fråga om de helheter som hör till utskottets ansvarsområde. Det inget särskild oro att antalet mål som behandlas i domstol sannolikt kommer att öka betydligt, och att det finns oklarheter i fråga om kundplannens bindande karaktär. Utlåtandet tar upp rättsmedel som ingår i systemet vilket visar på att rättsmedlen i det föreslagna systemet för valfrihet är komplicerade och utgör en svårbegriplig helhet. Därför instämmer jag i kritiken i utskottets utlåtande i anslutning till lagutskottets ansvarsområde. Utlåtandet är utarbetat med omsorg. Förslaget till valfrihet i sin helhet innehåller många brister och orsak till kritik, men jag anser det inte ändamålsenligt att ta upp dem i detta sammanhang.

Även om jag instämmer i det som sägs i utlåtandet, anser jag ändå att de påtalade bristerna och iakttagelserna i fråga om reformen är så betydande att jag tydligare än i utlåtandet vill konstatera att det är mycket viktigt att de observeras väl och detaljerat när det avgörs huruvida reformen överhuvudtaget kan genomföras. Ett exempel: trots att utlåtandet fäster uppmärksamhet vid rättsmedlen i systemet för valfrihet och framför konkreta ändringsförslag, anser jag att rättsmedlen för systemet fortfarande utgör en ytterst komplicerad, sammansatt och svårbegriplig helhet. Trots de påpekanden och ändringsförslag som framförts kvarstår ett starkt tvivel på om medborgarna i praktiken har möjlighet till rättssäkerhet på tillräcklig nivå i systemet för valfrihet. Mina tvivel gäller i synnerhet möjligheterna för multistrukturerade personer som behöver mycket social- och hälso-tjänster att söka exempelvis ändring i beslut eller anföra klagan om tjänster och vård på grund av att systemet är komplicerat. Att dessa faktorer ges för lite uppmärksamhet i utlåtandet bidrar till att öka ojämlikheten medborgarna emellan och bidrar på så sätt också till att försvaga genomförandet av de uppställda målen i fråga om rättssäkerheten. Det bör social- och hälsovårdsutskottet särskilt beakta.

Att det kan bli en betydande ökning av antalet mål som förs till domstol kan med avseende på allmän rättssäkerhet medföra allvarliga och långtgående konsekvenser om tillräckliga resurser inte reserveras för handläggningen. Likaså kan tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna äventyras. Regeringen borde bättre ha bedömt såväl tillgången på rättssäkerhet i social- och hälso-tjänster som konsekvenserna för handläggningen av andra mål vid domstolen till följd av att dessa ärenden ökar. Allmänt taget anser jag att det i fråga om behandlingen av ärendet är ytterst oro-väckande att regeringen i sin proposition från början har behandlat tillgången på rättssäkerhet och ändringssökande i anslutning till reformen så svagt. Särskilt som det inte handlar om enkla ändringar och saken är kopplad till helt nya typer av rättsmedel. Bland annat detta drag visar på den

Utlåtande LaUU 12/2018 rd
Avvikande mening 2

brådskande tidsplan som omger genomförandet av reformen. Trots att lagutskottet har utrett de frågor som gäller rättssäkerhet och i sitt utlåtande också framfört egentliga paragrafändringar, kan det inte ses som en ändamålsenlig riktning att så betydande ändringar görs först i samband med utskottsarbetet.

Avvikande mening

Jag föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.6.2018

Antero Laukkanen kd