

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om välfärdsområdenas finansiering och lagen om främjande av skärgårdens utveckling

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om välfärdsområdenas finansiering och lagen om främjande av skärgårdens utveckling (RP 56/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- finanssakkunnig Kaarle Myllyneva, finansministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om välfärdsområdenas finansiering och lagen om främjande av skärgårdens utveckling ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2027.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är önskvärt att grundlagsutskottet bedömer om de förslag till bestämmelser som specificeras närmare i propositionen är förenliga med grundlagens bestämmelser om tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna och om finansieringsprincipen.

Utlåtande GrUU 34/2026 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att lagen om välfärdsområdenas finansiering (nedan finansieringslagen) och lagen om främjande av skärgårdens utveckling ändras. I syfte att genomföra statsfinansiella besparingar föreslås regeringen bland annat ändringar i finansieringslagens reglering om beaktande av ökningen av servicebehovet. Enligt den föreslagna 7 § i finansieringslagen beaktas från och med 2027 årligen 60 procent av den uppskattade ökningen av servicebehovet inom social- och hälsovården i stället för 80 procent i den gällande lagen. Det föreslås att den temporära höjningen av 0,2 procentenheter för beaktande av ökningen av servicebehovet för åren 2023—2029 slopas redan från och med år 2028 (36 §).

(2) Dessutom föreslås det att övergångsutjämningsarna delvis ändras gradvis från och med 2027. Det föreslås att graderingen av både övergångsutjämningsavdragen och övergångsutjämningsstilläggen årligen höjs med ytterligare tio euro per invånare så att beloppet av de övergångsutjämningsarna som blir permanenta på riksnivå minskar med en fjärdedel fram till utgången av 2030. En motsvarande ändring i graderingen föreslås i den temporära nedskärningen av övergångsutjämningsstillägget 2027.

(3) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på såväl grundlagens 19 § 3 mom. om tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som 121 § 4 mom. om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

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

(5) Grundlagsutskottet har betonat att även om den första meningen i 19 § 3 mom. i grundlagen inte tryggar något specifikt sätt att erbjuda tjänster, utgår grundlagen till denna del från att tjänsterna ska vara tillräckliga (se GrUU 26/2017 rd, s. 33 och 37—42, GrUU 12/2015 rd, s. 3, och GrUU 11/1995 rd, s. 2). Utskottet har uttryckligen betonat att bestämmelsen förpliktar det allmänna att trygga tillgången till tjänster (se GrUU 26/2017 rd, särskilt s. 45—46, och GrUU 54/2014 rd). Bestämmelsen innebär således ett krav på ett tillräckligt utbud av tjänster i hela landet (GrUU 17/2021 rd, stycke 72, GrUU 26/2017 rd, s. 33).

(6) Enligt propositionen (s. 37) är syftet med propositionen bland annat att genomföra statsekonomiska sparåtgärder som är nödvändiga för att balansera den offentliga ekonomin.

Utlåtande GrUU 34/2026 rd

Utskottet har (GrUU 38/2024 rd, stycke 6, GrUU 14/2024 rd, stycke 9, GrUU 13/2024 rd, stycke 4 och GrUU 16/2023 rd, stycke 6) påpekat att det i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna står att man vid formuleringen av förslagen till bestämmelser om ekonomiska och sociala grundläggande fri- och rättigheter i den dåvarande regeringsformen fäste särskild uppmärksamhet vid de faktiska möjligheterna att förverkliga dessa rättigheter och vid att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras (RP 309/1993 rd, s. 20/I). Utskottet har också vid tidigare bedömningar av ändringar i finansieringslagen konstaterat att begränsning av kostnaderna kan anses vara ett motiverat mål (GrUU 38/2024 rd, stycke 5).

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

Bedömning av den föreslagna regleringen

(8) Enligt 3 § i finansieringslagen ska välfärdsområdena, så som närmare föreskrivs i lagen, beviljas statlig finansiering utifrån välfärdsområdets invånarantal, faktorer som beskriver behovet av social- och hälsovårdstjänster, befolkningstätheten, inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål, tvåspråkigheten, karaktären av skärgård, samiskspråkigheten, universitetssjukhuslägget, åtgärder som främjar hälsa och välfärd samt riskfaktorer inom räddningsväsendet.

(9) Grundlagsutskottet anser att till skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen hör statens ansvar för att se till att områden enligt 121 § 4 mom. i grundlagen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter (GrUU 26/2017 rd, s. 23, se även GrUU 10/2015 rd och GrUU 37/2009 rd). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att tillgången till lagstadgade tjänster inte kan begränsas genom budgeten (GrUU 26/2017 rd, s. 24, se även GrUU 20/2004 rd, GrUU 63/2014 rd, GrUU 19/2016 rd). Finansieringsprincipens betydelse i fråga om social- och hälso-tjänsterna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att finansieringen av de områden som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen i tillämpliga delar ska bedömas i ljuset av grundlagsutskottets praxis i fråga om finansieringsprincipen (GrUU 17/2021 rd, stycke 93, GrUU 15/2018 rd).

(10) I sin etablerade praxis om kommunerna har grundlagsutskottet betonat att det vid reglering av uppgifter i enlighet med finansieringsprincipen ska säkerställas att kommunerna har faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter (se GrUU 34/2013 rd, s. 2, GrUU 30/2013 rd, s. 5, GrUU 12/2011 rd, s. 2 och GrUU 41/2010 rd, s. 5). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt den ska de lokala myndigheternas resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag. Statsandelssystemet täcker

Utlåtande GrUU 34/2026 rd

kostnaderna för den kommunala basservicen och därmed genomförs finansieringsprincipen mellan stat och kommun (GrUU 16/2014 rd, s. 2). Utskottet har ansett att lagstiftaren har relativt stor prövningsmarginal då bestämmelser utfärdas om nedskärningar i statsandelssystemet även då de avsevärt påverkar enskilda kommuners statsandelar. Det har till exempel varit möjligt att i vanlig lagstiftningsordning föreskriva om ändringar i statsandelssystemet så att de största statsandelsförlusterna var 8,8 procent av driftsutgifterna (GrUU 16/2014 rd, s. 3/I).

(11) Grundlagsutskottet har emellertid konstaterat att finansieringsprincipens betydelse vid den konstitutionella bedömningen av bestämmelserna om förvaltningsområden som är större än kommuner avviker bland annat på grund av att beskattningsrätt saknas (GrUU 15/2018 rd, s. 21). Det är uttryckligen den statliga finansieringen och fördelningen av den som är avgörande när det gäller att se till att välfärdsområdena klarar av att sköta sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt (GrUU 38/2024 rd, stycke 11, GrUU 17/2021 rd, stycke 94, GrUU 15/2018 rd, s. 21). Grundlagsutskottet har ansett att det väsentliga är att finansieringen av social- och hälso-tjänsterna i tillräcklig grad måste motsvara servicebehovet (GrUU 38/2024 rd, stycke 11, GrUU 17/2021 rd, stycke 96, GrUU 15/2018 rd, s. 23). Utskottet har också påpekat att välfärdsområdenas möjligheter att genomföra egen finansiering eller öka den i praktiken är rätt begränsade (GrUU 38/2024 rd, stycke 16).

(12) Enligt propositionen och annan utredning till grundlagsutskottet minskar de föreslagna ändringarna välfärdsområdenas finansiering med sammanlagt 388 miljoner euro fram till 2029. I proportion till den riksomfattande nivån på finansieringen minskar välfärdsområdenas finansiering med omkring 1,3 procent som en följd av konsekvensen. Med beaktande av utvecklingen enligt gällande lag och de föreslagna ändringarna sammantaget under de kommande åren, ökar dessutom finansieringen i alla välfärdsområden eller minskar åtminstone inte. Förslagets konsekvenser för välfärdsområdenas finansiering är därmed väsentligt mindre till storleken än till exempel de nedskärningar i statsandelarna som gjorts med grundlagsutskottets medverkan och där även det absoluta beloppet av finansieringen har minskats. Enligt utredning till grundlagsutskottet kan välfärdsområdena i princip reagera på nedskärningar i finansieringen också på andra sätt än genom att försämra tillgången till, tillgängligheten för, nivån på eller kvaliteten i de lagstadgade tjänsterna.

(13) Grundlagsutskottet har vid stiftandet av finansieringslagen konstaterat att bestämmelserna om finansieringen av välfärdsområdena sammantaget inte medför problem med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 17/2021 rd, stycke 106). Utskottet har vid bedömningen av bestämmelserna i 7 § i finansieringslagen om att endast en del av ökningen av servicebehovet inom social- och hälsovården ska beaktas vid beslut om statlig finansiering ansett att bestämmelserna i 10 § i finansieringslagen om beaktande av faktiska kostnader och bestämmelserna i 11 § i den lagen om tilläggsfinansiering för välfärdsområdet är relevanta (GrUU 17/2021 rd, stycke 100). Finansieringslagens 10 § har senare med grundlagsutskottets medverkan ändrats så att välfärdsområdenas faktiska kostnader inte längre beaktas fullt ut vid fastställandet av nivån på den statliga finansieringen, utan endast deras kalkylmässigt justerade belopp beaktas (GrUU 38/2024 rd). Utskottet har vid bedömningen av lagen om landskapens finansiering i propositionen om vårdreformen perioden före den senast valperioden konstaterat att det i och för sig är klart att staten ytterst måste trygga rätten till tillräckliga social- och

Utlåtande GrUU 34/2026 rd

hälsotjänster i ett läge där landskapet inte har ekonomiska möjligheter till det (GrUU 15/2018 rd, s. 24).

(14) Enligt grundlagsutskottet är bestämmelserna i 11 § i finansieringslagen om välfärdsområdets rätt till tilläggsfinansiering relevanta för att säkerställa att de uppgifter som anvisats välfärdsområdena sköts på behörigt sätt (GrUU 38/2024 rd, stycke 17, GrUU 17/2021 rd, stycke 100). Om nivån på finansieringen annars skulle äventyra ordnandet av tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen eller ordnandet av räddningsväsendets tjänster i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 7, 15 och 20 § i grundlagen, har välfärdsområdet enligt 11 § i finansieringslagen rätt att utöver vad som föreskrivs i 2—4 kap. få finansiering av staten till det belopp som behövs för att trygga nämnda social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och räddningsväsendets tjänster med beaktande av välfärdsområdets förutsättningar att ordna övriga lagstadgade uppgifter.

(15) Grundlagsutskottet har bedömt att det att erhållandet av tilläggsfinansiering enligt ordalydelsen i 11 § knyts till äventyrande av ordnandet av tjänster och å andra sidan behovet inte gör tröskeln för att få tilläggsfinansiering för hög i detta avseende (GrUU 17/2021 rd, stycke 102, se även GrUU 15/2018 rd, s. 23, GrUU 65/2018 rd, s. 27—28). Med tanke på en tillräcklig finansiering och rättigheterna enligt 19 § 3 mom. i grundlagen är det enligt utskottet av betydelse att det finns lagfäst rätt till tilläggsfinansiering när villkoren är uppfyllda. Beviljandet av tilläggsfinansiering är till denna del inte beroende av statsrådets prövning (GrUU 38/2024 rd, stycke 18).

(16) Grundlagsutskottet anser att den rätt till tilläggsfinansiering som baserar sig på 11 § i finansieringslagen i sista hand kan anses vara tillräcklig med tanke på tillförsäkringsskyldigheten enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, förutsatt att rätten till tilläggsfinansiering tillgodoses i enlighet med grundlagsutskottets ovannämnda utlåtanden (GrUU 38/2024 rd, stycke 19). Utskottet har påpekat att det inte är problemfritt att stärka tilläggsfinansieringens betydelse till exempel med tanke på förutsägbarheten i finansieringen. Beviljandet av tilläggsfinansiering kan också leda till ett förfarande för bedömning av välfärdsområdet (GrUU 38/2024 rd, stycke 19).

(17) Enligt grundlagsutskottets uppfattning är inte heller den nu föreslagna regleringen problematisk med tanke på 19 § 3 mom. eller 121 § 4 mom. i grundlagen.

Uppföljning

(18) I propositionen (s. 104—105) redogörs det för uppföljningen av hur finansieringsmodellen enligt finansieringslagen fungerar. Grundlagsutskottet anser det vara nödvändigt att konsekvenserna av de nu föreslagna ändringarna och deras funktion följs noggrant och att konstaterade problem åtgärdas på ett ändamålsenligt sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 34/2026 rd

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 21.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.