Utlåtande GrUU 33/2018 rd– RP 145/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om studerandehälsovård för högskolestuderande och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om studerandehälsovård för högskolestuderande och till vissa lagar som har samband med den (RP 145/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Anne Koskela, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Pauli Rautiainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslå att det stiftas en lag om studerandehälsovård för högskolestuderande. Lagen innehåller bestämmelser om ordnande, produktion och finansiering av studerandehälsovård för högskolestuderande. I propositionen föreslås dessutom ändringar i fyra lagar.

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2019 och avses bli behandlad i samband med den. De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2021.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen bland annat mot grundlagens 6 § om jämlikhet, 81 § om statliga skatter och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt regeringens uppfattning överensstämmer förslagen med grundlagen, och de föreslagna lagarna kan därför stiftas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av frågans stora betydelse bör dock utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

Klart
5.1

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Service på lika villkor

Enligt propositionen ska Folkpensionsanstalten svara för ordnandet av studerandehälsovård för högskolestuderande, medan Studenternas hälsovårdsstiftelse (nedan kallad SHVS) ska producera tjänsterna. Studerandehälsovården kommer således att ordnas på ett annat sätt än hälso- och sjukvården för den övriga befolkningen. Också finansieringen avviker från det vanliga. Studerandehälsovården föreslås nämligen bli finansierad dels med en hälsovårdsavgift som de studerande betalar till Folkhälsoanstalten, dels med anslag från staten.

I motiven till lagstiftningsordning (s. 74) förklaras den avvikande lösningen bland annat med att studerandehälsovårdens innehåll och arbetssätt har vissa särdrag som skiljer sig från arbetet med patienter och klienter inom hälso- och sjukvården i övrigt. Studerandehälsovården tar särskilt fasta på faktorer som påverkar studieförmågan, såsom den studerandes egna kraftresurser, hälsa och studiemetoder, men också studiemiljön och studievärlden. Grundlagsutskottet anser att propositionen innehåller den typen av särdrag som, med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, gör det godtagbart att ordna och producera studerandehälsovård för högskolestuderande på ett annat sätt än för befolkningen i stort. Det är också av relevans att högskolestuderande också i fortsättningen kan anlita den allmänna hälso- och sjukvården.

Med avseende på jämlikheten påpekar grundlagsutskottet att också yrkeshögskolestuderande enligt propositionen kommer att omfattas av den studerandehälsovård som produceras av Studenternas hälsovårdsstiftelse. I tidigare sammanhang har utskottet ansett det viktigt att tjänster, förmåner och skyldigheter för olika studerandegrupper inte ogrundat avviker från varandra (GrUU 24/2014 rd, s. 3—4).

Finansiering

Enligt 17 § i lagförslag 1 består de finansiella resurserna för studerandehälsovården av en hälsovårdsavgift som de studerande betalar till Folkpensionsanstalten och anslag som Folkpensionsanstalten får av staten. Finansieringen är kopplad till de godtagbara kostnaderna för studerandehälsovård. Med det avses de nödvändiga och skäliga kostnader för produktion av de vårdtjänster som Folkpensionsanstalten ansvarar för att ordna, med beaktande av de mål för kvalitet, genomslag, lönsamhet och produktivitet som ställts upp för tjänsterna (14 § i lagförslag 1). Vidare får lagen bestämmelser om en kalkyl över godtagbara kostnader, justering av godtagbara kostnader och tilläggsfinansiering i oförutsedda situationer (15, 16 och 18 § i lagförslag 1).

I avsnittet om lagstiftningsordning bedömer regeringen propositionen med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen, som föreskriver om skyldighet att säkerställa tillräcklig socialvård och hälso- och sjukvård. Garantier för adekvat finansiering spelar också en viktig roll i bedömningen.

Grundlagsutskottet gjorde en omfattning bedömning av frågan om finansieringen av social- och sjukvården i sitt utlåtande om förslaget till valfrihetslag (GrUU 15/2018 rd, s. 19—25). I det sammanhanget ställde utskottet som villkor för vanlig lagstiftningsordning bland annat att lagstiftningen på behörigt sätt och med exakta bestämmelser säkerställer adekvat finansiering av social-

och hälsovården och att det i exceptionella förhållanden finns förutsättningar för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 15/2018 rd, s. 25).

Den föreslagna lagstiftningen gäller bara en mycket begränsad del av hälso- och sjukvården. Studerandehälsovården för högskolestuderande kompletteras dessutom av den allmänna hälso- och sjukvården, och propositionen avser inte finansiering av den allmänna vården. Grundlagsutskottet menar att redan utgångsläget är annorlunda än när utskottet tog ställning till finansieringen av den allmänna social- och hälsovården inom ramen för förslaget till valfrihetslag. Följaktligen anser utskottet att de föreslagna finansieringsbestämmelserna huvudsakligen innehåller tillräckliga garantier med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Formuleringen (”kan beaktas”) om justering av godtagbara kostnader bör dock ändras i 16 § 3 mom. i lagförslag 1 för att vara mer förpliktande. Enligt den gällande formuleringen kan dels en förändring av produktionen av studerandehälsovårdstjänster som föranleds av lag eller förordning, dels en betydande ändring i verksamhetsmiljön beaktas.

Hälsovårdsavgift

Bestämmelser om skyldighet att betala hälsovårdsavgift finns i 24 §. Högskolestuderande som anges närmare i lagen och som har anmält sig som närvarande ska varje termin betala en hälsovårdsavgift till Folkpensionsanstalten.

I motiven till propositionen betecknas hälsovårdsavgiften som en statlig skatt i den mening som avses i 81 § 1 mom. i grundlagen. Utifrån 81 § i grundlagen ska det bestämmas om en statlig skatt genom lag, som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättssäkerhet. Enligt grundlagsutskottets praxis ska det av en skattelag entydigt framgå vem som berörs av skattskyldigheten. Bestämmelserna måste också vara exakta i den meningen att de lagtillämpande myndigheternas prövning är bunden när de bestämmer skatten (se t.ex. GrUU 48/2010 rd, s. 8, GrUU 37/2009 rd, s. 2, och GrUU 67/2002 rd, s. 3).

Enligt 25 § 2 mom. utfärdas bestämmelser om storleken på avgiften årligen genom förordning av statsrådet. I 1 mom. inskränks statsrådets prövningsrätt eftersom det där föreskrivs att hälsovårdsavgiftens storlek ska fastställas så att de godtagbara kostnaderna för studerandehälsovård täcks av den statliga finansieringen och intäkterna av hälsovårdsavgiften. När avgiften bestäms ska det som 17 § föreskriver om finansieringsandelarna för studerandehälsovården iakttas. Förslaget är att avgiften ska finansiera 23 procent av de totala godtagbara kostnaderna enligt 14 §.

Att döma av propositionsmotiven (s. 62) är tanken uppenbarligen att hälsovårdsavgiften ska vara lika stor för alla som omfattas av lagens tillämpningsområde. Att kostnaderna ska fördelas mellan de studerande (exempelvis genom att dividera det finansiella bidraget med antalet studerande anmälda som närvarande) framgår emellertid inte av 25 §, som reglerar storleken på avgiften. Dessutom är bemyndigandet att utfärda förordning inte tillräckligt restriktivt (se GrUU 20/2009 rd, s. 2, GrUU 31/2010 rd, s. 2—3). Regleringen är därmed problematisk med avseende på 81 § 1 mom. i grundlagen, som kräver att grunderna för storleken på en skatt måste ingå i lag. Därför måste bestämmelserna om storleken på avgiften preciseras. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vidare påpekar grundlagsutskottet att det konstitutionellt sett vore ett bättre alternativ att lagen får en grundläggande bestämmelse med ett relativt litet variationsintervall inom vilket beloppet av hälsovårdsavgiften kan variera enligt närmare bestämmelser som utfärdas genom förordning av statsrådet. Grunderna för avgiften finns då i andra bestämmelser i lagen.

Bestämmelser om indrivning av hälsovårdsavgiften finns i 27 § i lagförslag 1. I motiven till bestämmelsen (s. 62) redogörs det för reglerna för betalningspåminnelse. Med avseende på kraven på god förvaltning vore det lämpligt att ta in bestämmelser om reglerna för betalningspåminnelse i själva lagen.

Tillsyn över Studenternas hälsovårdsstiftelse

Regeringen bedömer de uppgifter som hör till Studenternas hälsovårdsstiftelse med avseende på grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Med tanke på att 124 § kräver att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och andra krav på god förvaltning inte får äventyras är det också viktigt att övervaka skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som överförts på privata aktörer och att de som utför förvaltningsuppgifterna är lämpliga och kvalificerade (se också t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 49—50, GrUU 62/2014 rd, s. 3).

Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska enligt lagförslag 1 utöva tillsyn över lagligheten i Studenternas hälsovårdsstiftelses verksamhet på det sätt som föreskrivs i lagen om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Dessutom tillämpas enligt 4 § också lagen om produktion av social- och hälsotjänster på hälsovårdsstiftelsen. Den har bestämmelser om verksamhetsmöjligheter för och registrering och övervakning av de som producerar social- och hälsotjänster samt om de villkor som ställs till exempel på ansvariga personer. Lagarna har ännu inte trätt i kraft utan de ingår i propositionerna om vård- och landskapsreformen (RP 52/2017 rd och RP 14/2018 rd) som fortfarande är under behandling i riksdagen.

Lagarna i denna propositionen föreslås träda i kraft först den 1 januari 2021. Propositionen hänför sig trots det till statsbudgeten för 2019 och avses bli behandlad i samband med den (RP s. 48), vilket betyder att den slutbehandlas i riksdagen i december i år. Utskottet menar att lagstiftningen om studerandehälsovård till följd av den eftersträvade tidsramen inte i tillräckligt hög grad, med de bestämmelser som gäller vid den tidpunkt när lagen stiftas, kan garantera den tillsyn som krävs när en förvaltningsuppgift i enlighet med 124 § i grundlagen överförs på en privat aktör. Därför måste lagförslag 1 få relevanta bestämmelser om tillsyn och tillsynsmyndighet med stöd av den gällande lagstiftningen. Sådana ändringar är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Även i övrigt noterar grundlagsutskottet att lagförslag som ingår i propositionerna om vård- och landskapsreformen och myndigheter som avses i dem för tydlighetens skull inte bör tas in i lag i detta läge (se 11, 12, 31 och 33 § i lagförslag 1 och 17 § i lagförslag 2). Social- och hälsovårdsutskottet måste således stryka dessa paragrafer.

Underleverantörer

Studenternas hälsovårdsstiftelse ska enligt 8 § i lagförslag 1 huvudsakligen producera studenthälsovården som egen verksamhet. Om produktionsskyldigheten enligt den föreslagna lagen inte kan genomföras på något annat sätt, kan Studenternas hälsovårdsstiftelse köpa kompletterande studerandehälsovård av någon annan tjänsteproducent. Studenternas hälsovårdsstiftelse svarar för underleverantörens tjänster till en enskild studerande och har det övergripande ansvaret för den studerandehälsovård varje enskild studerande får.

Man bör i princip förhålla sig avvisande till att en offentlig förvaltningsuppgift som överförts till en enskild delegeras vidare (subdelegering). Det har dock inte funnits grunder för något absolut förbud i situationer där uppgiften har varit av teknisk art och underleverantören har berörts av samma kvalitetskrav och motsvarande tillsyn som den primära serviceproducenten (GrUU 26/2017 rd, s. 51, GrUU 6/2013 rd, s. 4).

I det aktuella förslaget, det vill säga i ett begränsat regleringssammanhang, harmonierar de föreslagna bestämmelserna mestadels med grundlagsutskottets tolkningspraxis beträffande underleverantörer. Dock verkar den myndighetstillsyn som avses i 35 § i lagförslag 1 av formuleringen att döma inte gälla underleverantörer till SHVS. Också formuleringen i 33 § om språk som tjänster ska tillhandahållas på och motiven i propositionen (s. 67) är otydliga och det framgår inte om paragrafen ska tillämpas på underleverantörer. Bestämmelserna måste preciseras så att det entydigt framgår vilka kvalitetskrav som ställs på verksamheten och att behörig tillsyn också ska gälla underleverantörernas verksamhet.

Språkliga rättigheter

Enligt lagen om Studenternas hälsovårdsstiftelse ska bland annat språklagen tillämpas på den verksamhet som avses i lagen. Enligt 33 § i den föreslagna lagen ska Studenternas hälsovårdsstiftelse i tvåspråkiga landskap ordna tjänster på både finska och svenska så att kunderna blir betjänade på det språk de väljer, antingen finska eller svenska. I enspråkiga landskap ordnas tjänsterna på landskapets språk på så sätt att kunden har rätt att använda finska eller svenska.

De språkliga rättigheterna enligt 17 § i grundlagen skulle tillgodoses bättre om lagen föreskriver att Studenternas hälsovårdsstiftelse arbetar tvåspråkigt i hela landet, påpekar grundlagsutskottet. På så sätt vore det lättare att beakta de studerande som studerar i ett enspråkigt landskap på en högskola där både finska och svenska är undervisnings- och examensspråk.

Obligatoriskt medlemskap i en studentkår

Enligt 46 § i universitetslagen hör alla studerande vid ett universitet som har antagits för att studera för lägre eller högre högskoleexamen till studentkåren. Medlemskapet följer således automatiskt med antagning som studerande, och detta är av betydelse med avseende på att 13 § i grundlagen tillåter negativ föreningsfrihet.

I fallet med obligatoriskt medlemskap i en studentkår har utskottet ansett (GrUU 3/1997 rd, s. 3) att man i den här typen av situationer i princip bör söka lösningar som harmonierar med formu-

leringen i grundlagen, det vill säga lösningar som inte bygger på obligatoriskt medlemskap. Utskottet hänvisade i det fallet till förarbetena till bestämmelsen om föreningsfrihet i grundlagen och ansåg att ett obligatoriskt medlemskap i studentkåren i och för sig var godtagbart från grundlagssynpunkt, i synnerhet som studentkåren av hävd måste betraktas som en del av ett universitet med självstyrelse och dessutom spelar en framträdande roll i universitetets förvaltning. Trots det ställde utskottet som villkor för vanlig lagstiftningsordning att studentkårens offentliga uppgifter nämns i lagförslaget.

Vid bedömningen av universitetslagens gällande bestämmelser om medlemskap i studerandekårer påpekade utskottet att förslaget hade bestämmelser om de särskilda uppgifter som studentkåren har i relation till universitetets förvaltning och de parter som fattar beslut om studiesociala förmåner och svarar för primärvården för studerande. Utskottet menade att denna typ av uppgifter utgjorde en tillräcklig grund för obligatoriskt medlemskap i en studerandekår (GrUU 11/2009 rd, s. 6).

De föreslagna bestämmelserna inverkar på de särskilda uppdrag som studerandekårerna har och som grundlagsutskottet ansett vara en tillräcklig grund för obligatoriskt medlemskap (se 46 § i universitetslagen). Därmed kan bestämmelserna vara av relevans för en konstitutionell bedömning av obligatoriskt medlemskap. Utskottet menar att statsrådet bör initiera en utredning av om det med hänsyn till den grundlagsfästa (13 § 2 mom.) föreningsfriheten fortfarande finns godtagbara och proportionerliga grunder för obligatoriskt medlemskap i studerandekårer. I förekommande fall bör åtgärder vidtas för att ändra lagstiftningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot dess 4, 25 och 35 § beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 33/2018 rd

Helsingfors 26.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.