

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet (RP 129/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Erkki Papunen, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Jutta Kastinen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Till följd av bestämmelserna om underleverantörer anser regeringen det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 49/2025 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet ändras. Det föreslås att lagen om ordnande av social- och hälsovård ändras bland annat så att bestämmelserna om underleverantörer till privata tjänsteproducenter lindras och kedjor av underleverantörer tillåts i vissa begränsade situationer. I motiveringen till lagstiftningsordningen har regleringen till denna del granskats med avseende på 124 § i grundlagen. Enligt paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan dock bara anförtros myndigheter.

(2) Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i förarbetena till grundlagen i en relativt vidsträckt bemärkelse. Det omfattar uppgifter som hänför sig till bland annat verkställigheten av lagar samt beslut om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Bestämmelsen inbegriper enligt specialmotiveringen både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 179, se också GrUB 10/1998 rd, s. 33/II). Enligt grundlagsutskottet omfattar de offentliga förvaltningsuppgifterna även serviceuppgifter (GrUU 8/2014 rd, s. 3, GrUU 3/2009 rd, s. 4/II, och GrUU 11/2006 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har granskat frågan om huruvida social- och hälsovårdstjänsterna hör till de offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen inte bara i samband med lagförslagen om en totalreform av social- och hälsovården (GrUU 17/2021 rd, GrUU 65/2018 rd, GrUU 15/2018 rd och GrUU 26/2017 rd) utan också i situationer där det har varit fråga om utövning av offentlig makt. (GrUU 11/2016 rd, GrUU 5/2014 rd, se även GrUU 41/2010 rd).

(3) Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av den lag om ordnande av social- och hälsovård som nu föreslås bli ändrad att 12 § om förutsättningarna för att skaffa tjänster av privata tjänsteproducenter är betydelsefull med avseende på 124 § i grundlagen. De bestämmelser som då föreslogs uppfyllde enligt utskottet till sina grundläggande lösningar väl de krav som följer av 124 § i grundlagen. Utskottet konstaterade också att det är möjligt att införa även vidare bestämmelser om underleverantörer än vad som då föreslogs, förutsatt att regleringen uppfyller de krav som ställs i 124 § i grundlagen (GrUU 17/2021 rd, stycke 78—80). De nu föreslagna bestämmelserna är inte problematiska med avseende på i grundlagen.

(4) Lagstiftningen om ordnande av social- och hälsovård är relevant med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen, 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. Trots att bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen uttryckligen hänvisar till det allmännas skyldighet att trygga tjänsterna, hindrar den inte att social- och hälso-tjänster kan genomföras också av andra än det allmänna. Bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen anger inte hur social- och hälsovårdstjänsterna ska ordnas. Bestämmelsen förutsätter alltså inte att de offentliga samfunden själva har hand om produktionen av samtliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Redan i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterades det att bestämmelsen i grundlagen inte band ordnandet av social- och

Utlåtande GrUU 49/2025 rd

hälsotjänster till den dåvarande lagstiftningen (se RP 309/1993 rd, s. 75/II). Motsvarande ståndpunkt har därefter upprepats vid ett flertal tillfällen i grundlagsutskottets praxis (se GrUU 26/2017 rd, s. 33, GrUU 63/2016 rd, GrUU 67/2014 rd och GrUU 41/2010 rd). Exempelvis servicesedeln är enligt ett tidigare ställningstagande av utskottet ett sätt för det allmänna att uppfylla sin plikt enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster (se GrUU 26/2017 rd, s. 33 och 54, och GrUU 10/2009 rd).

(5) I sin bedömning av lagförslaget om valfrihet inom social- och hälsovården konstaterade utskottet att det av 19 § i grundlagen följer en skyldighet för det allmänna att upprätthålla en tillräcklig egen produktion för att säkerställa att landskapet under alla förhållanden kan tillförsäkra var och en tillräckliga och jämlika social- och hälsotjänster (GrUU 15/2018 rd, s. 16). Ur grundlagen går det dock inte att härleda några exakta gränser för mängden egen produktion eller sätten att genomföra den. Utskottet har senare konstaterat att det väsentliga är att lagstiftningen säkerställer att den ansvariga anordnaren under alla förhållanden kan garantera tillräcklig tillgång till social- och hälsovårdstjänster (GrUU 17/2021 rd, stycke 70).

(6) Grundlagsutskottet ansåg vid behandlingen av lagen om valfrihet inom social- och hälsovården att det behövs en samlad analys utifrån grundlagens 124 § om kraven på överföring av offentliga förvaltningsuppgifter när det gäller den nya organisationen där serviceproducenter utanför myndighetsmaskineriet i stor utsträckning ska ta över dels de valfrihetstjänster som hör till det allmännas organiseringsansvar enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, dels de direkt anknyttande förvaltningsuppgifterna (GrUU 26/2017 rd, s. 47). Med utgångspunkt i 124 § i grundlagen fäste grundlagsutskottet då uppmärksamhet vid den omfattande överföringen av uppgifter och vid att det i anknytning till direktvalstjänsterna föreslogs betydande uppgifter som gällde produktion av social- och hälsotjänster, bedömning av servicebehov och upprättandet av kundplaner. Utskottet påpekade att privata aktörer tar över den funktion som slutligen avgör hur människor får sådana tillräckliga tjänster som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen och om detta sker på jämlika grunder (se även GrUU 15/2018 rd, s. 16). När utskottet senare bedömde den proposition som ledde till att den nu gällande lagen om ordnande av social- och hälsovård stiftades, konstaterade utskottet att regleringen på många sätt avviker från den som tidigare föreslogs i fråga om privata tjänsteleverantörers ställning och uppgifter och till sina grundläggande lösningar väl uppfyller de krav som följer av 124 § i grundlagen (GrUU 17/2021 rd, stycke 79).

(7) I den proposition som låg till grund för stiftandet av den nu gällande lagen om ordnande av social- och hälsovård hade man utgått från att det är svårt att i produktionen av social- och hälsovårdstjänster skilja ut sådana funktioner som inte omfattas av kraven i 124 § i grundlagen. Därför stannade man då för att genomföra den föreslagna regleringen så att ett välfärdsområde när det skaffar social- och hälsovårdstjänster från en privat tjänsteproducent ska se till att alla de tjänster som tillhandahålls kunderna och som överförs för produktion av en privat tjänsteproducent uppfyller de krav som ställs i 124 § i grundlagen, även om inte alla tjänster som skaffas hos privata tjänsteproducenter nödvändigtvis entydigt är skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter (RP 241/2020 rd, s. 1023). Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det i sitt utlåtande (GrUU 17/2021 rd) inte har tagit ställning generellt till i vilken utsträckning social- och hälsovårdstjänster innebär skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter.

Utlåtande GrUU 49/2025 rd

(8) Enligt den nu aktuella propositionen (s. 40) är de social- och hälsovårdstjänster som välfärdsområdet ansvarar för att ordna i stor utsträckning offentliga förvaltningsuppgifter, eftersom det är fråga om att tillgodose individens grundläggande fri- och rättigheter. För att dessa uppgifter ska kunna anförtros en privat tjänsteproducent förutsätts det att villkoren i 124 § i grundlagen uppfylls. Grundlagsutskottet anser att detta ställningstagande är tämligen allmänt hållet i förhållande till utskottets utlåtandepaxis. I det nuvarande social- och hälsovårdssystemet har privata tjänsteproducenter inga lagstadgade uppgifter som till exempel inbegriper förvaltningsbeslut. Utifrån de förutsättningar som anges i 12 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ingår privata tjänsteproducenter och välfärdsområden köptjänstavtal om de tjänster som tjänsteproducenterna ska tillhandahålla välfärdsområdena för fullgörande av områdenas skyldighet att ordna social- och hälsovård. Grundlagsutskottet anser att det åtminstone i fråga om köpta tjänster som avgränsas på detta sätt inte handlar om offentliga förvaltningsuppgifter. Utskottet betonar behovet av att bedöma frågan om skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter särskilt (se även GrUU 47/2025 rd, stycke 50).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 21.11.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.