Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ordnande av social- och hälsovård och 54 och 57 § i hälso- och sjukvårdslagen

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 54 och 57 § i hälso- och sjukvårdslagen (RP 184/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Erkki Papunen, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Sirkku Pikkujämsä, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

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

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

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen samt om lagstiftningsordningen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att lagen om ordnande av social- och hälsovård och hälso- och sjukvårdslagen (nedan organiseringslagen) ändras.Det föreslås att vissa förbud mot anskaffning av tjänster slopas. Dessutom föreslås det att bestämmelserna om att välfärdsområdet ska ha en tillräcklig egen tjänsteproduktion ändras. I propositionen föreslås också förtydliganden av bestämmelserna om ledningen av social- och hälsovården i välfärdsområdet, bland annat i fråga om den rättsliga ställningen för den ansvariga läkaren i välfärdsområdet.

(2) De föreslagna bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen, som gäller tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster, och 124 § i grundlagen, som gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Bestämmelserna är dessutom av betydelse med avseende på 121 § 4 mom. i grundlagen, som gäller självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

Bedömning av servicebehovet och vårdbehovet

(3) Det föreslås att 12 § 3 mom. i organiseringslagen, som gäller bedömning av servicebehovet och vårdbehovet, vårdbeslut och utarbetande av en vårdplan, upphävs. Bestämmelser om bedömning av servicebehovet vid anskaffning av socialvårdstjänster föreslås i en ny 12 a § och bestämmelser om bedömning av vårdbehovet, fattande av vårdbeslut och utarbetande av en vårdplan vid anskaffning av hälso- och sjukvårdstjänster i en ny 12 b §.

(4) Enligt föreslagna 12 a § ska välfärdsområdet svara för bedömningen av servicebehovet när det skaffar socialvårdstjänster av en privat serviceproducent på det sätt som avses i 12 §, om inte något annat föreskrivs i organiseringslagen eller någon annan lag.

(5) Enligt föreslagna 12 b § kan välfärdsområdet som en del av anskaffningen av hälso- och sjukvårdstjänster ge en privat tjänsteproducent i uppdrag att bedöma vårdbehovet, fatta vårdbeslut och utarbeta en vårdplan.I detta ingår också att skriva en sådan remiss som avses i 52 § i hälso- och sjukvårdslagen samt inom den specialiserade sjukvården att behandla en remiss och fatta beslut om att ta in en patient. Enligt motiveringen till bestämmelserna (s. 42) innebär detta i praktiken att nästan alla uppgifter som gäller bedömning av vårdbehovet och intagning som patient kan utföras av en privat tjänsteproducent. Undantag utgör dock situationer där 12 § 2 mom. medför hinder för anskaffning av tjänster. Välfärdsområdet får exempelvis inte av en privat tjänsteproducent skaffa tjänster som inbegriper utövning av offentlig makt, om inte annat föreskrivs separat i lag.

(6) De föreslagna bestämmelserna behöver granskas med avseende på 124 § i grundlagen. Enligt den paragrafen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och 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. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i samband med 124 §

i 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 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/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). Även uppgifter som går ut på att bistå en myndighet har betraktats som offentliga förvaltningsuppgifter (se t.ex. GrUU 55/2010 rd, s. 2/I, GrUU 35/2018 rd, s. 29, och GrUU 36/2018 rd, s. 33).

(7) Grundlagsutskottet har granskat bedömningen av vårdbehovet och servicebehovet med avseende på 124 § i grundlagen bland annat när det bedömde de propositioner som ledde till det nuvarande sättet att ordna social- och hälsovården och det föregående förslaget (GrUU 17/2021 rd, GrUU 15/2018 rd, och GrUU 26/2017 rd). Grundlagsutskottet ansåg vid behandlingen av den lag om valfrihet inom social- och hälsovården som ingick i det tidigare förslaget 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 anknytande 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).

(8) När grundlagsutskottet 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 avvek från den som tidigare föreslogs i fråga om privata tjänsteleverantörers ställning och uppgifter och till sina grundläggande lösningar väl uppfyllde de krav som följer av 124 § i grundlagen.Skillnaden var särskilt att en betydande del av de offentliga förvaltningsuppgifter som ingår i social- och hälsovårdens tjänster på basnivå enligt det tidigare förslaget skulle ha överförts till privata tjänsteproducenter, medan överföringen av uppgifter i det då aktuella förslaget var väsentligt mer begränsad (GrUU 17/2021 rd, stycke 79).

(9) Grundlagsutskottet har ansett att det med tanke på den skyldighet som ålagts det allmänna i 19 § 3 mom. i grundlagen och också med tanke på en ändamålsenlig skötsel av välfärdsområdenas organiseringsuppgift i sig är motiverat att det allmänna ansvarar för bedömningen av servicebehovet i fråga om tillgången till specialiserad sjukvård.När vårdbesluten fattas är det framför allt fråga om en medicinsk bedömning. Enligt utskottets uppfattning var det i konstitutionellt hänseende möjligt att införa även vidare bestämmelser än bestämmelserna i 12 § 3 mom. om privata tjänsteproducenters rätt att göra bedömningar av servicebehovet (GrUU 17/2021 rd, stycke 84).

(10) På grundval av grundlagsutskottet utlåtande och social- och hälsovårdsutskottets betänkande (ShUB 16/2021 rd, s. 38) ändrades därför bestämmelserna om bedömning av vårdbehovet så att förbudet mot anskaffning omfattade att ta in en patient på sjukhus, bedömning av behovet av specialiserad sjukvård i anknytning till det och utarbetande av en preliminär vårdplan.I fråga om dessa förutsätts det dock inte att den läkare som sköter uppgifterna har ett tjänsteförhållande till välfärdsområdet, utan välfärdsområdet kan efter eget val även använda personer i anställningsförhållande.

(11) Grundlagsutskottet har senare bedömt bestämmelserna i organiseringslagen och fäst uppmärksamhet vid att utskottet i sitt utlåtande om det förslag som ledde till det nuvarande sättet att ordna social- och hälsovården (GrUU 17/2021 rd) inte allmänt tog ställning till i vilken utsträckning det inom social- och hälsovårdstjänsterna är fråga om skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 49/2025 rd, stycke 7). Enligt utskottet har privata tjänsteproducenter i det nuvarande social- och hälsovårdssystemet inga lagstadgade uppgifter som till exempel inbegriper förvaltningsbeslut. Utifrån de förutsättningar som anges i 12 § i organiseringslagen 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 (GrUU 49/2025 rd, stycke 8).

(12) Grundlagsutskottet ansåg i samma utlåtande att ståndpunkten i den då aktuella propositionen var tämligen allmänt hållen när det hävdades att de social- och hälsovårdstjänster som välfärdsområdet har ansvar för att ordna i stor utsträckning är 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.Utskottet betonade samtidigt behovet av att bedöma frågan om skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter särskilt (se även GrUU 49/2025 rd, stycke 8).

(13) Bedömningen av vårdbehovet, vårdbesluten och utarbetandet av en vårdplan enligt 12 b § i förslaget till ändring av organiseringslagen, inklusive utarbetande av remiss, behandling av remiss inom den specialiserade sjukvården och beslut om att ta in en patient, grundar sig i hög grad på medicinsk bedömning och innebär inte egentligt administrativt beslutsfattande. Grundlagsutskottet har i sin tidigare konstitutionella bedömning fäst uppmärksamhet uttryckligen vid att det framför allt är fråga om en medicinsk bedömning när vårdbesluten fattas. Utskottet har tillmätt detta betydelse vid bedömningen av i vilken omfattning sådana uppgifter kan anförtros en privat tjänsteproducent (se GrUU 17/2021 rd, stycke 84, se även GrUU 63/2024 rd, styckena 12—14). I detta avseende har också de begränsningar som lagen innehåller betydelse i fråga om bedömningen av vårdbehovet. Den uppgift att bedöma vårdbehovet som anförtrotts en privat tjänsteproducent kan inte omfatta tjänster som är förenade med utövning av offentlig makt, om inte något annat föreskrivs särskilt genom lag.

(14) Grundlagsutskottet har nyligen konstaterat att det i fråga om sådana avgränsade köpta tjänster som avses i 12 § i den gällande organiseringslagen inte handlar om offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen (GrUU 49/2025 rd, stycke 8). Även om föreslagna

12 b § utvidgar möjligheten att som en del av anskaffningen av hälso- och sjukvårdstjänster anförtro en privat tjänsteproducent bland annat uppgifter som gäller bedömning av vårdbehovet, ger ändringen inte anledning till någon annan bedömning i förhållande till offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Lagförslaget gäller avgöranden som har nära samband med patientens medicinska vård och som fattas på medicinska grunder av de yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som vårdar patienten. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det i fråga om köpta tjänster som avgränsats på detta sätt inte fråga om offentliga förvaltningsuppgifter, och 124 § i grundlagen utgör inget hinder för de nu föreslagna bestämmelserna.

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 10.11.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Ville Skinnari sd
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.