

Grundlagsutskottet

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om ordnande av social- och hälsovård (RP 210/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Erkki Papunen, social- och hälsovårdsministeriet
- beredskapsdirektör Pekka Tulokas, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Salla Paavilainen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

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

Lagen avses träda i kraft våren 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock behövligt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande om propositionen.

Utlåtande GrUU 10/2025 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att lagen om ordnande av social- och hälsovård ändras bland annat så att den kompletteras med bestämmelser om hantering av störningssituationer och undantagsförhållanden i samarbetsområdena för social- och hälsovården (50 a §) och om nationell ledning av störningssituationer och undantagsförhållanden inom social- och hälsovården (50 b §). Syftet är att precisera lagstiftningen på så sätt att lagen vid störningssituationer och under undantagsförhållanden ger tillräckliga befogenheter för att möjliggöra ledning och beslutsfattande över välfärdsområdesgränserna. Genom de ändringar som föreslås i propositionen kan man inom social- och hälsovården bland annat bättre förbereda sig på hotbilder enligt den nationella riskbedömningen.

(2) Ordnanandet av social- och hälsovårdstjänster också under exceptionella förhållanden har framför allt samband med skyldigheten enligt 19 § i grundlagen att säkerställa tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och med det allmänna skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det finns klart godtagbara grunder för den föreslagna regleringen.

(3) Bestämmelserna har också betydelse med avseende på den bestämmelse i grundlagens 121 § 4 mom. där det står att bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner ska utfärdas 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). Grundlagsutskottet har ansett att välfärdsområdenas självstyrelse förblir rätt ytlig på grund av statens styrning, begränsningarna i sättet att ordna uppgifterna och finansieringsmodellen (GrUU 17/2021 rd, stycke 27). Till den del det aktuella förslaget gäller Helsingfors stad som anordnare av social- och hälsovårdstjänster är regleringen av betydelse också med tanke på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § 1 mom. i grundlagen.

(4) Enligt det föreslagna 50 b § 1 mom. ska social- och hälsovårdsministeriet i störningssituationer under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden fatta beslut bland annat om ledningen av välfärdsområdenas verksamhet inom social- och hälsovården och om ändringar i verksamheten samt om fördelningen av resurser mellan välfärdsområdena eller samarbetsområdena, om beslutet behövs för en ändamålsenlig användning av resurserna, för tryggnad av ordnandet av tjänster eller för samordning av verksamheten.

(5) Utifrån ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen har social- och hälsovårdsministeriet behörighet att överta beslutsrätten i fråga om ledning av och ändringar i välfärdsområdets verksamhet. Ministeriet får också besluta att överta behörigheten att fördela resurser. Ministeriets beslut får dessutom enligt 50 b § 2 mom. företräde framför välfärdsområdets beslut.

(6) Ledningen av välfärdsområdets social- och hälsovård och beslutsrätten i fråga om ordnandet av denna verksamhet är enligt grundlagsutskottets uppfattning centrala element med tanke på väl-

Utlåtande GrUU 10/2025 rd

färdsområdets självstyrelse. Med beslut om ledning av verksamheten avses enligt motiveringen till lagförslaget (s. 45) i första hand att ministeriet beslutar vilket välfärdsområde som ska svara för den allmänna ledningen av störningssituationen. Ändring av verksamheten kan enligt motiven (s. 45) till exempel betyda att någon funktion i välfärdsområdet läggs ned, utvidgas eller att verksamheten fysiskt överförs till en annan plats.

(7) Social- och hälsovårdsministeriets rätt att besluta om ledningen och ändringen av verksamheten samt om resursfördelningen mellan välfärdsområdena och samarbetsområdena inskränker välfärdsområdenas rätt att besluta om sina egna angelägenheter och innebär ett ingrepp i områdenas grundlagsfästa självstyrelse. Gränserna för denna befogenhet att ingripa är delvis mycket öppna i den föreslagna regleringen. Detta är relevant också med tanke på att det är en garanti för självstyrelsen att den har en viss lagstadgad karaktär (GrUU 17/2021 rd, stycke 34, GrUU 14/2024 rd, stycke 14) och att utskottet har ansett att grunderna för de uppgifter som avser statlig styrning lämpligen bör föreskrivas genom lag (GrUU 14/2024 rd, stycke 14). Utskottet har å andra sidan vid bedömningen av reglering med avseende på den regionala självstyrelsen sett det som ett relevant syfte med den statliga styrningen att tillgodose de sociala fri- och rättigheterna på lika villkor (GrUU 14/2024 rd, stycke 15, se även GrUU 17/2021 rd, stycke 27).

(8) Den föreslagna 50 b § kan tillämpas i störningssituationer under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden. Med undantagsförhållanden avses i förslaget uppenbarligen undantagsförhållanden enligt beredskapslagen. Uttrycket ”störningssituationer under normala förhållanden” blir mycket obestämt i ljuset av den föreslagna bestämmelsen och motiveringen till den. I motiveringen till förslaget (s. 19, 33) hänvisas närmast till vissa exempel på sådana situationer. Grundlagsutskottet anser det klart att lindriga former av de exempel som nämns i propositionen (såsom störningar i energi-, livsmedels- och läkemedelsproduktionen samt vattendistributionen) inte utgör någon grund för att tillämpa den föreslagna 50 b §. Det är nödvändigt att ändra regleringen så att det avsevärt mer exakt framgår under vilka relativt allvarliga förhållanden bestämmelsen kan tillämpas. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Preciseringen kan göras exempelvis genom att en öppen exempelförteckning över tillämpningssituationer tas in i lagen.

(9) Med avseende på 121 § i grundlagen är det också problematiskt vittsyftande och flertydigt formulerat vad ministeriets behörighet i sak innehåller ("beslut om ledningen av välfärdsområdenas verksamhet inom social- och hälsovården och om ändringar i verksamheten"). Bestämmelsen bör preciseras betydligt och gälla de åtgärder som är nödvändiga i störningssituationer.

(10) I den föreslagna 50 b § saknas bland annat de begränsningar av beslutsrätten som nämns i motiveringen till bestämmelsen. Enligt propositionen (s. 45) är det möjligt att ändra verksamheten bara inom ramen för den gällande lagstiftning som gäller uppgiftshelheten och de föreslagna bestämmelserna gör det inte i sig möjligt att avvika från kraven i den lagstiftning som gäller uppgiften i fråga. Grundlagsutskottet anser att 50 b § åtminstone bör ändras så att begränsningarna också framgår av bestämmelsen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 10/2025 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 50 b § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 27.3.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf (delvis)
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.