

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession och till lagar som har samband med den**

**Till ekonomiutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession och till lagar som har samband med den (RP 2/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- ledande sakkunnig Riikka Hietanen, arbets- och näringsministeriet
- ledande expert Terhi Kauti, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsdirektör Sami Kivivasara, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Ville Koponen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Petri Tuominen, finansministeriet
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- professor Kirsi-Maria Magga
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- universitetslektor Hanna Hämäläinen
- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Kaarlo Tuori.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om offentlig upphandling och koncession, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster, straffregisterlagen samt lagen om vattentjänster ändras.

Lagarna avses träda i kraft våren 2026.

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och 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 ändringar bland annat i lagen om offentlig upphandling och koncession (nedan upphandlingslagen). Upphandlingslagen tillämpas enligt gällande 15 § 1 mom. inte på upphandling som den upphandlande enheten gör hos anknutna enheter. Med anknutna enheter avses enheter som är formellt fristående från den upphandlande enheten och självständiga med tanke på beslutsfattandet. En förutsättning är dessutom att den upphandlande enheten självständigt eller tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett bestämmande inflytande över den anknutna enheten på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen och att den anknutna enheten bedriver högst fem procent av sin affärsverksamhet och med högst en andel på 500 000 euro tillsammans med andra aktörer än de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. I enheter anknutna till upphandlande enheter får inte finnas annat kapital än de upphandlande enheternas kapital.

(2) Det föreslås att 15 § i upphandlingslagen kompletteras med ett nytt 2 mom., enligt vilket en förutsättning för användning av en anknuten enhet — utöver vad som föreskrivs i 1 mom. — är att den upphandlande enhetens innehav i den anknutna enheten är minst tio procent, till vilken räknas ägarandelen i den anknutna enhetens moderbolag samt i den anknutna enhetens dotter- och intressebolag.

(3) Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på bestämmelserna i 121 § i grundlagen om kommunal och annan regional självstyrelse. Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas enligt grundlagens paragrafens 2 mom. genom lag. Enligt 3 mom. i samma paragraf har kommunerna beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. Bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner ska enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas genom lag.

(4) Utifrån förarbetena till grundlagsreformen togs det i grundlagen in exaktare bestämmelser om den kommunala självstyrelsens huvuddrag. Förslaget överensstämmer i sak med grundlagsutskottets vedertagna utlåtandepaxis under den tid regeringsformen var i kraft. Enligt denna paxis innebär den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Uppfattad på detta sätt inbegriper självstyrelsen bl.a. kommunernas beskattningsrätt och kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt. (RP 1/1998 rd, s. 175/II.)

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd

(5) Enligt förarbetena till grundlagsreformen anger paragrafens 1 mom. att den kommunala självstyrelsen gäller som en i grundlagen skyddad princip. De centrala särdragen i självstyrelsen preciseras genom bestämmelserna i paragrafens 2 och 3 mom. (RP 1/1998 rd, s. 176). Grundlagsutskottet anser således att med de centrala särdragen hos den kommunala självstyrelsen avses de krav som föreskrivs i 121 § 1—3 mom. i grundlagen, det vill säga kravet på att kommunens förvaltning ska grunda sig på demokrati, att de allmänna grunderna för kommunens förvaltning och de uppgifter som åläggs kommunerna ska grunda sig på lag samt att kommunerna har självständig beskattningsrätt. Det går inte att genom vanlig lag göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 20/2013 rd, s. 6, GrUU 22/2006 rd, s. 2, GrUU 65/2002 rd, s. 2, och GrUU 31/1996 rd, s. 1/II).

(6) Enligt förarbetena till grundlagen gäller kravet på bestämmelser i lag i 2 mom. de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning, såsom utövning av deras högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunens övriga förvaltning samt de viktigaste elementen i kommuninvånarnas medbestämmanderätt. I enlighet med självstyrelseprinciperna ska demokratin i kommunernas beslutssystem tryggas genom lag. Detta innebär framförallt att kommuninvånarna har rätt att välja förvaltningsorgan samt att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de valda organen. Enligt förarbetena till grundlagen hör det till principen om kommuninvånarnas självstyrelse att kommunen själv ska kunna besluta om uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen samt att kommunen i övrigt kan tilldelas uppgifter endast genom lag (RP 1/1998 rd, s. 176/I).

(7) Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. Kommunerna har således rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag (RP 1/1998 rd, s. 176).

### *Om betydelsen av den föreslagna ändringen*

(8) Propositionen och annan utredning som grundlagsutskottet fått redogör för konsekvenserna av den föreslagna regleringen. I propositionen (s. 65) hänvisas det till Konkurrens- och konsumentverkets utredning, enligt vilken de omedelbara negativa konsekvenserna av ändringen i synnerhet hänför sig till små upphandlande enheter och upphandlande enheter i regioner och sektorer där marknaden är outvecklad och tillhandahållandet av tjänster bundet till tid och plats. När det gäller små upphandlande enheter anses de negativa konsekvenserna av ändringen bero på att upphandlingskostnaderna kan öka då företagets prissättningsstyrka ökar. Ändringen medför också utmaningar för sådana små och medelstora kommuner vars inköpsvolym är för små för att uppnå skalfördelar. Små upphandlande enheter kan inte nödvändigtvis konkurransutsätta tjänster effektivt, och de kan sakna resurser och kompetens för att genomföra konkurransutsättningar. I regioner där utbudet är litet är det dessutom möjligt att det inte finns några alternativ till anknutna enheters tjänster. Enligt grundlagsutskottets uppfattning hade det varit motiverat att granska propositionens konsekvenser för olika typer av kommuner mer ingående än vad som framgår av propositionen.

(9) Vid bedömningen av bestämmelserna i 15 § 2 mom. i upphandlingslagen bör enligt grundlagsutskottets uppfattning uppmärksamhet fästas också vid kommunernas och välfärdsområdenas möjligheter att sköta sina uppgifter och göra upphandlingar efter ändringen.

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd

(10) Den föreslagna ändringen begränsar för det första inte den upphandlande enhetens prövningsrätt i fråga om huruvida den producerar de tjänster den behöver själv, köper dem av en marknadsaktör eller köper dem av en anknuten enhet. Den föreslagna bestämmelsen i 15 § 2 mom. sätter en nedre gräns för ägarandelen i anknutna enheter och begränsar därmed i någon mån möjligheterna att organisera verksamhet i bolagsform. Trots ägarbegränsningen står det kommunerna och välfärdsområdena fortfarande fritt att organisera tjänster i olika strukturer, och ändringen innebär inte en skyldighet att konkurrensutsätta och lägga ut tjänster på marknaden.

(11) Den föreslagna bestämmelsen gäller dessutom endast aktörer i bolagsform och ger fortfarande kommunerna och välfärdsområdena möjlighet att organisera sina funktioner i olika organisationsformer. Om tjänsteproduktionen behöver organiseras så att flera kommuner kan utnyttja den tillsammans, kan de bilda en samkommun eller affärsverkssamkommun enligt kommunallagen (eller en välfärdssammanslutning eller affärsverkssamkommun enligt lagen om välfärdsområden). Tjänster kan också ordnas mellan kommuner eller välfärdsområden med stöd av undantaget om horisontellt samarbete i 16 § i upphandlingslagen. Också överföring av behörighet som baserar sig på den så kallade värdkommunmodellen och ett samarbetsavtal enligt grundlagsutskottets uppfattning möjliga förfaringsätt.

(12) I propositionen föreslås inte heller några ändringar i 20 § i upphandlingslagen, som gäller upphandling hos inköpscentraler. I 4 mom. föreskrivs det om ett undantag enligt vilket upphandlingslagen inte tillämpas på tjänstekontrakt mellan en upphandlande enhet och en inköpscentral som gäller produktion av centraliserad inköpsverksamhet eller av stödverksamhet för upphandling.

### *Bedömning av regleringen med avseende på 121 § i grundlagen*

(13) Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av den proposition som ledde till att upphandlingslagen stiftades att den föreslagna regleringen är av betydelse med tanke på den kommunala självstyrelsen. Regleringen innebar enligt utskottet dock inte ett så väsentligt ingrepp i självstyrelsens särdrag att den skulle stå i strid med grundlagen. Grundlagsutskottet ansåg dock att ekonomiutskottet bör överväga om regleringen av anknutna enheter i allt väsentligt kan anses motiverad i synnerhet med hänsyn till skyddet av den kommunala självstyrelsen (GrUU 49/2016 rd, s. 6).

(14) Vid bedömningen av den nu föreslagna regleringen bör man enligt grundlagsutskottet fästa uppmärksamhet vid att kommunernas självständiga beslutanderätt i fråga om organisationen av genomförandet av deras uppgifter i utskottets praxis har ansetts kunna begränsas relativt omfattande genom lag utan att den kommunala självstyrelsen kränks. I grundlagsutskottets vedertagna praxis har det bland annat ansetts möjligt att föreskriva genom vanlig lag om tvångssamkommuner och motsvarande samarbetsorgan, även om utskottet har ansett att det i någon mån inskränker kommunernas självstyrelse att genom lag förpliktas att medverka i en samkommun (t.ex. GrUU 67/2014 rd, s. 5).

(15) Grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande om stiftandet av kommunallagen (GrUU 63/2014 rd) inte ställning till bestämmelserna om kommunens verksamhet på marknaden (15 kap.).

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd

(16) Grundlagsutskottet har till exempel ansett att lagstiftaren har en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om nedskärningar i statsandelssystemet också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (jfr t.ex. GrUU 40/2014 rd, s. 3, och GrUU 16/2014 rd, s. 4). Utskottet har ansett det möjligt att föreskriva om ändringar i statsandelslagstiftningen i vanlig lagstiftningsordning, även om en sänkning av kommunernas statsandel på grund av nya bestämningsgrunder enligt utskottets uppfattning har kunnat försvaga en enskild kommuns förmåga att under anpassningstiden svara för serviceåliggandena samt inskränka på den självständiga ekonomiska beslutanderätten och kommunens allmänna kompetens. Dessutom har utskottet fäst uppmärksamhet vid att en ökning av kommunens skatteinkomster genom att höja inkomstskattesatsen kan leda till ännu större variationer i de kommunvisa inkomstskattesatserna än för närvarande. (GrUU 40/2014 rd, s. 3/II, GrUU 16/2014 rd, s. 4/I, GrUU 34/2013 rd, s. 3). Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att det i den nu aktuella situationen inte är fråga om att minska kommunernas finansiering. Enligt utskottets uppfattning har utskottet i sin tolkningspraxis gällande 121 § i grundlagen och 51 § i den tidigare regeringsformen inte heller behandlat lagförslag som uteslutande gäller organiseringen av kommunens förvaltning med avseende på finansieringsprincipen.

(17) Den nu föreslagna regleringen begränsar kommunens beslutanderätt särskilt när det gäller hur kommunala tjänster organiseras och genomförs. Därmed påverkas även den kommunala självstyrelsen. Regleringen ingriper dock inte i kravet på att den kommunala förvaltningen ska vara demokratisk eller kravet på bestämmelser i lag, som är centralt för tryggheten av den kommunala självstyrelsen.

(18) Även om den föreslagna reformen har betydande konsekvenser för kommunerna, kan de inte i fråga om betydelse jämföras med exempelvis den nuvarande upphandlingslagens konsekvenser för kommunernas verksamhet, för vilken grundlagsutskottet i sig inte såg något konstitutionellt hinder med tanke på den kommunala självstyrelsen (se GrUU 49/2016 rd, s. 6). Det föreslagna kravet på ett innehav på 10 procent i en anknuten enhet är inte ett så väsentligt tilläggskrav att det i sak skulle göra självstyrelsen betydelselös. Den ingriper inte i självstyrelsens centrala särdrag sådana de definierats i förarbetena till grundlagsreformen och i grundlagsutskottets praxis hittills.

(19) Den föreslagna regleringen kan inte heller bedömas leda till en sådan omfattande försämring eller väsentlig begränsning av kommunernas ekonomiska självstyrelse att den äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi (se även GrUU 26/2017 rd, s. 18).

(20) Bestämmelserna har när det gäller välfärdsområdena 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. Grundlagsutskottet har konstaterat att 121 § 1 mom. i grundlagen utgör en helhet tillsammans med 121 § 4 mom. (se GrUU 20/2013 rd, s. 9/II). Av 121 § 4 mom. i grundlagen eller dess förarbeten kan inte utläsas likadana krav för landskapens självstyrelse som i grundlagens 121 § 1—3 mom. ställs för självstyrelsen för kommunens invånare (GrUU 26/2017 rd, s. 21). Grundlagsstiftaren kan enligt grundlagsutskottet inte anses ha avsett att självstyrelsen i områden som är större än kommuner ska vara likadan som självstyrelsen för kommunens invånare, som har långa historiska traditioner och uttryckliga

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd

bestämmelser om särskilda konstitutionella garantier (GrUU 26/2017 rd, s. 21). 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, se även t.ex. GrUU 40/2024 rd, stycke 8). Med beaktande av det som sägs ovan är den föreslagna regleringens förhållande till den kommunala självstyrelsen således inte heller problematisk med avseende på 121 § 4 mom. i grundlagen.

(21) Av 121 § i grundlagen följer därför inget hinder mot att behandla lagförslaget om ändring av upphandlingslagen i vanlig lagstiftningsordning.

### *Övrigt*

(22) Av propositionen och övrig utredning framgår att den föreslagna ändringen av 15 § i upphandlingslagen delvis kan ha rentav betydande konsekvenser för kommunernas och välfärdsområdenas verksamhet. Konsekvenserna varierar avsevärt mellan kommuner av olika storlek och i olika delar av landet.

(23) Grundlagsutskottet anser det nödvändigt att genomförandet av regleringen bevakas särskilt med avseende på hur den påverkar kommunernas förmåga att ändamålsenligt sköta sina lagstadgade uppgifter och tillgången till tjänster. Bevakningen bör också omfatta eventuella ökade skillnader mellan kommuner och kommuninvånare, och åtgärder bör vidtas om det framkommer problem.

(24) Grundlagsutskottet anser att ekonomiutskottet redan nu, under lagstiftningsfasen, bör bedöma konsekvenserna för kommuner av olika karaktär mer ingående än vad som görs i propositionen.

## **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd

Helsingfors 26.3.2026

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 Atte Kaleva saml  
medlem Teemu Keskisarja saf  
medlem Kimmo Kiljunen sd  
medlem Johannes Koskinen sd  
medlem Jarmo Lindberg saml  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Mira Nieminen saf  
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Karoliina Partanen saml  
medlem Ville Skinnari sd  
medlem Johannes Yrttiaho vänst  
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd Avvikande mening

### Avvikande mening

#### Motivering

Förslaget om ett minimiinnehav på 10 procent grundar sig på regeringsprogrammet, till vilket den procentuella gränsen kopierades från Samlingspartiets finanspolitiska program Rättvisare konkurrens i Finland. Enligt inkommen sakkunnigutredning baserar sig lagförslaget gräns för inhouse-innehav inte på EU-rätten eller på evidensbaserad kunskap. Grundlagsutskottet och justitiekanslern har upprepade gånger i sina konstitutionella ställningstaganden konstaterat att enbart en skrivning i regeringsprogrammet inte räcker som huvudsaklig motivering till en proposition (t.ex. GrUU 16/2024 rd och OKV/1486/21/2024). Regeringen har likväl inte ändrat och tänker inte ändra propositionen, trots att det bland annat på basis av finansministeriets utlåtande redan under remissfasen och utifrån utredning som lämnats till grundlagsutskottet kommer att uppstå stora problem.

Regeringen motiverar sin proposition med att betona målet att öka konkurrensen och företagsverksamheten. Det målet är i sig värt att understöda och kan om det lyckas medföra besparingar för den offentliga sektorn och öka den regionala livskraften. De metoder som regeringen valt leder dock till ett motsatt slutresultat. Propositionen ger också en ogrundad bild av att anknutna enheter som redan nu köper en stor del av sina tjänster på marknaden stör marknads funktion eller att ett stort antal kommuner försöker kringgå upphandlingslagens konkurrensutsättningsskyldigheter med hjälp av anknutna enheter. Detta stämmer inte, eftersom användningen av anknutna enheter begränsas mer i Finland än i övriga EU-länder. I Finland är anknutna enheter i enlighet med kommunernas och välfärdsområdenas grundlagsskyddade självstyrelse en ömsesidig samarbetsform som kommunerna anser vara kostnadseffektiv, och de anknutna enheterna beställer huvudsakligen sina tjänster på marknaden. Innehavet i en anknuten enhet har bestämts av hur mycket varje aktör använder den anknutna enhetens tjänster.

Lagutkastet genererade nästan 700 utlåtanden, som nästan enhälligt förkastade förslaget. Det är fråga om aktörer som genomför lagändringarna i praktiken, bär de ekonomiska riskerna och ansvarar för de lagstadgade uppgifterna. Också alla ministerier med undantag av utrikesministeriet konstaterade i sina utlåtanden att propositionen är förknippad med betydande problem.

Kritik riktades särskilt mot den konstgjorda minimigränsen på 10 procent för innehav, den alltför snäva tidsplanen för genomförandet och den dåligt utarbetade konsekvensbedömningen, som har utgjort ett problem under hela lagberedningsprocessen. Propositionens konsekvensbedömningar baserar sig på en utredning som arbets- och näringsministeriet beställt av ett konsultbolag med en alltför snäv tidtabell. Bedömningarna begränsade sig därför till snäva och svagt motiverade antaganden.

Därför anser vi att propositionen redan i princip är problematisk med tanke på såväl den goda lagberedning som grundlagen förutsätter som riksdagens rätt att få information (47 § i grundlagen). Lagberedningen ger ett starkt intryck av att alternativa sätt att öka konkurrensutsättningen, utan att ingripa djupt i den kommunala självstyrelsen, inte ens har



## **Utlåtande GrUU 17/2026 rd** **Avvikande mening**

övervägts på riktigt. I stället förefaller förslaget ha andra, uttalade mål, såsom att minska antalet kommuner genom att driva små kommuner mot en krissituation.

Vi stöder oss på en majoritet av de sakkunniga som grundlagsutskottet hört och på grundlagsutskottets vedertagna tolkningspraxis. I detta avseende kan de slutsatser som majoriteten i utskottet dragit i sitt utlåtande anses vara överraskande. Majoritetens linje i fråga om propositionens förhållande till 121 § i grundlagen innebär att man lösgör sig från långvarig tolkningspraxis.

Enligt de motiverade bedömningar som majoriteten av de sakkunniga gjort har propositionen betydande konsekvenser för den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen och för flera andra grundläggande fri- och rättigheter som skyddas i grundlagen. Därför lyfter vi också fram andra konstitutionella problem som framhölls vid sakkunnigutfrågningen och som majoriteten i utskottet inte fäste uppmärksamhet vid i utlåtandet.

### *Propositionen urholkar den kommunala självstyrelsen*

Grundlagens 121 § tryggar kommuninvånarnas rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Ingrepp i denna kärna av kommunal självstyrelse får endast ske i undantagsfall. Kommunerna kan styras genom lagstiftning, men regleringen får inte försvaga den kommunala självstyrelsens betydelse.

Grundlagsutskottet har konsekvent slagit fast att kärnan i den kommunala självstyrelsen är kommunens beslutanderätt i fråga om sin förvaltning och organiseringen av sina tjänster (bl.a. GrUU 17/2021 rd, GrUU 40/2014 rd, GrUU 20/2013 rd och GrUU 46/2010 rd). Hit hör också möjligheten att använda kommunens servicestrukturer, såsom sådana anknutna enheter som avses i upphandlingslagen. Till skillnad från vad som påstås producerar anknutna enheter inte enbart "stödtjänster", utan via dem anskaffas centrala tjänster som kommunen, med stöd av den beslutanderätt som skyddas av den kommunala självstyrelsen, behöver för att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter och trygga kommuninvånarnas grundläggande fri- och rättigheter.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att regleringen av anknutna enheter är betydelsefull med avseende på den kommunala självstyrelsen (GrUU 49/2016 rd). Då hade grundlagsutskottet inget att anmärka på förslaget i konstitutionellt avseende. I jämförelse med den nu aktuella propositionen var det då fråga om en betydligt mindre ändring (gränserna för de anknutna enheternas försäljning till utomstående) som behandlade kommuner av olika storlek på samma sätt. Nu är det fråga om en proposition som tvingar en betydande del av kommunerna att fatta beslut som äventyrar ekonomin och förmågan att producera tjänster särskilt i små kommuner. Propositionen behandlar därför kommuner av olika storlek och människor som bor där på ett ojämnt sätt.

direkt skulle ingripa i kommunernas beslutanderätt och rätt att bestämma om sin förvaltning, inskränka kärnan i den kommunala självstyrelsen och vara synnerligen problematisk särskilt för små kommuner. Kravet på tio procents innehav kan lätt leda till att kommuninvånare, företag, föreningar och andra aktörer på många håll i Finland helt skulle kunna bli utan vissa tjänster. Enligt en utredning från Konsument- och konkurrensverket kan avsaknaden av anknutna enheter

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd Avvikande mening

eller alltför strikta begränsningar av deras verksamhet även leda till situationer där inga aktörer längre producerar vissa tjänster, eller där kostnaderna stiger på grund av att marknaden inte fungerar. Finansministeriet instämde i denna bedömning i sitt yttrande.

Majoriteten i utskottet ansåg dock att propositionen endast berör en teknisk detalj i upphandlingsförfarandet. Den bedömningen står i strid med den uppfattning som majoriteten av de hörda sakkunniga gav uttryck för. Enligt dem är de angivna alternativen till ägarandelen — såsom att förvärva ägarandelar, bilda en ny anknuten enhet eller samkommun, eller producera tjänsterna i egen regi — särskilt för små kommuner osäkra eller i många fall rentav omöjliga att genomföra. Enligt utskottets ofta upprepade tidigare linje går det inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 26/2017 rd och GrUU 17/2021 rd).

Enligt vår uppfattning bör förslaget grundlagsenlighet inte bedömas enbart tekniskt inom ramen för upphandlingslagen, utan avgörande är grundlagsutskottets långvariga doktrin om kommunal självstyrelse. Däremot är utskottets tidigare praxis i fråga om samarbetskyldigheterna mellan kommuner (t.ex. tvångsbildade samkommuner GrUU 37/2006 rd) inte relevant i den här bedömningen, eftersom syftet med samarbetskyldigheterna i första hand är att främja och skydda tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I bedömningen av den nu aktuella propositionen är målet att främja näringsfriheten, vars potentiella positiva effekter, enligt även bristfälliga konsekvensbedömningar, skulle vara mycket begränsade. Däremot bedömer finansministeriet att kommunernas förutsättningar att trygga till exempel de kulturella grundläggande fri- och rättigheterna försämras avsevärt om den ekonomiska självständigheten äventyras.

I propositionerna om social- och hälsovårdsreformen har utskottet tidigare slagit fast att det trots 121 § i grundlagen är möjligt att begränsa kommunens självstyrelse genom en lagstadgad ändring av skattesatserna i vanlig lagstiftningsordning endast om det motiveras med vägande skäl som hänför sig till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna. Då var det fråga om ett övergångsarrangemang och om en ”synnerligen extrem situation” med tanke på tryggheten av basservicen (GrUU 26/2017 rd). Under förra valperioden reviderade utskottet sin ståndpunkt och konstaterade att det också är av betydelse att det kan läggas fram vägande skäl för den föreslagna överföringen av uppgifter. Dessa skäl anknyter framför allt till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 17/2021 rd, s. 15). Den nu aktuella propositionen har ingenting att göra med tryggheten av basservicen, vilket understryker att propositionen är problematisk med avseende på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen (121 § i grundlagen).

### *Propositionen strider mot finansieringsprincipen*

I propositionen beräknas kommunerna få engångskostnader på cirka 410—450 miljoner euro, utan att dessa kompenseras. Enligt en utredning som Finlands Kommunförbund låtit göra kan kostnaderna rentav uppgå till 600 miljoner euro. Nyttan är enligt propositionens egna bedömningar minimal. Kostnaderna skulle återbetala sig tidigast efter tio år, och då endast om den ökade konkurrensutsättningen pressade ned upphandlingskostnaderna och propositionens positiva effekter realiserades fullt ut. Enligt de sakkunniga som utskottet hört är det mer sannolikt

## **Utlåtande GrUU 17/2026 rd**

### **Avvikande mening**

att konkurrensutsättningen knappt skulle öka alls och att kommunerna bara kommer att få betydligt högre kostnader.

Kostnaderna skulle fördelas ojämnt mellan kommunerna. För stora kommuner är konsekvenserna små, eftersom de uppfyller kravet på ägarandel och inte behöver ändra något. För små kommuner kan genomförandet av ändringarna enligt finansministeriets bedömning vara omöjligt på grund av brist på marknader och kompetens. Enligt sakkunnigyttrandena är de i förslaget angivna alternativen till ägargränsen på tio procent därför skenbara. Allt detta leder i värsta fall åtminstone i små kommuner till ett tryck på att höja kommunalskatten med flera procentenheter, samtidigt som tjänster skärs ned och de grundläggande fri- och rättigheterna försvagas.

Enligt finansieringsprincipen, som följer av grundlagen, ska staten delta i kommunernas faktiska kostnader för lagstadgade skyldigheter. Dessa principer är etablerade (bl.a. GrUU 41/2002 rd, GrUU 36/2014 rd, GrUU 41/2014 rd, GrUU 26/2017 rd och GrUU 17/2021 rd).

Principen har hittills tillämpats strikt. Grundlagsutskottet har i sin praxis konstaterat att redan det att ett ökat skattehöjningstryck drabbar endast en del av kommunerna kan vara så betydande att de samlade konsekvenserna av en lagändring strider mot både 121 § och 6 § i grundlagen (bl.a. GrUU 67/2014 rd och GrUU 75/2014 rd, s. 3).

Utskottet har tidigare vid behandlingen av den så kallade vårdardimensioneringen ansett det vara en fråga om lagstiftningsordningen att kostnadseffekterna för kommunerna är exakta när lagen stiftas. Enligt utskottet måste det av propositionen framgå på vilka grunder personaldimensioneringen ska bestämmas och hur de kostnader som den medför ska ersättas inom ramen för statsandelssystemet också under övergångsperioden så att skyldigheterna enligt lagförslaget och den finansiering som finansieringsprincipen kräver för att de skulle kunna genomföras blir tidsmässigt samordnade (GrUU 15/2020 rd).

Också i social- och hälsovårdsreformen ålades staten skyldighet att kompensera kommunerna för kostnaderna för social- och hälsovårdsfastigheter, om de medför ett tryck på att höja kommunalskatten med 0,5 procentenheter. Ersättningen skulle föreskrivas så att den inte blev faktiskt betydelselös för kommunernas ekonomi. Detta var då ett villkor för att lagen skulle kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. När välfärdsområdena bildades ansåg grundlagsutskottet att välfärdsområdenas rätt att anhålla om och få tilläggsfinansiering av statsrådet är ett centralt grundläggande rättsskydd. Grundlagsutskottet ansåg att välfärdsområdet i en situation där finansieringen är otillräcklig har rätt till tilläggsfinansiering och att finansieringen inte är beroende av statsrådets prövning (GrUU 17/2021 rd).

Grundlagsutskottet har också tidigare konstaterat att en undersökning som gjorts av en konsult inte är tillräcklig för att visa att det vid sidan av behovet av skattehöjning inte finns något annat bedömningskriterium som tydligt visar om kommunens ekonomiska självstyrelse äventyras på grund av egendomsarrangemangen och som inte redan skulle indikeras av trycket på att höja skatten. Grundlagsutskottet ansåg då att ersättningsvillkoren måste kompletteras också med andra kriterier som tryggar kommunens ekonomiska självstyrelse (GrUU 17/2021 rd).

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd Avvikande mening

Enligt vår uppfattning är situationen nu helt jämförbar. Man är på väg att genom vanlig lag införa skyldigheter för kommunerna utan att i propositionen ange tillräckliga mått för de uppenbara effekterna på kommunernas ekonomiska självstyrelse och utan att föreslå några kompensationsmekanismer. Propositionen genomförs utifrån inexakta kalkyler utan att man kan försäkra sig om deras faktiska konsekvenser för de enskilda kommunernas ekonomiska och faktiska självstyrelse.

Med stöd av det som sägs ovan och till skillnad från majoriteten i utskottet anser vi att propositionen djupt kränker den ur grundlagen härledda finansieringsprincipen.

### *Andra konstitutionella problem*

I enlighet med den begäran som uttrycks i propositionen avgränsade utskottsmajoriteten den konstitutionella bedömningen till endast kommunal självstyrelse. Denna avgränsning är problematisk, eftersom de sakkunniga som utskottet hört tydligt lyfte fram konsekvenserna också för jämlikheten (6 § i grundlagen) och rätten att få tillräckliga tjänster (19 § 3 mom. i grundlagen). Den föreslagna ägarandelen på tio procent skulle i synnerhet höja kostnaderna avsevärt för små kommuner och försätta dem i en situation där de alternativ som anges i förslaget skulle förbli rent skenbara på grund av brist på marknadslösningar och kompetens. Riskerna skulle drabba invånare i åtminstone små kommuner, och eventuellt även i större kommuner, genom att äventyra de tjänster de behöver.

Särskilt små kommuner har uttryckt oro över att de inte kan ordna IKT-tjänster utan en anknuten enhet. Detta kan utöver kommuninvånarnas tjänster även äventyra dataskyddet för registrerades uppgifter, vilket gör förslaget problematiskt med avseende på skyddet för privatlivet (10 § i grundlagen).

Eftersom förslaget inte ger en tydlig beskrivning av vad som skulle ske med de gällande avtalen för de anknutna enheterna när lagen träder i kraft, borde förslaget också ha bedömts ur perspektivet av egendomsskyddet (15 § i grundlagen). Vid utskottets höranden kunde arbets- och näringsministeriet inte redogöra för avtalsituationen, utan utgick från antagandet att det inte skulle uppstå problem.

Grundlagsutskottet har tidigare också slagit fast att välfärdsområdenas självstyrelse ska grunda sig på demokrati och faktiska förutsättningar att sköta de lagstadgade uppgifterna (GrUU 17/2021 rd och GrUU 26/2017 rd). Trots detta valde utskottsmajoriteten att inte höra välfärdsområdena, även om förslaget kan ha betydande konsekvenser för deras möjligheter att klara av sina lagstadgade skyldigheter.

Enligt sakkunnigyttrandena är dessutom övergångstiderna (2027—2030) fortfarande alltför snäva i förhållande till förändringarnas omfattning, även om vissa graderingar har gjorts.

### *Behov av fortsatta utredningar i anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna*

Vi ber ekonomiutskottet att i sitt betänkande säkerställa att förslaget inte leder till en situation där kostnader, risker och avbrott i tjänsteproduktionen försämrar kommunernas och

## Utlåtande GrUU 17/2026 rd Avvikande mening

välårsområdenas självstyrelse, ekonomi och förmåga att sköta sina lagstadgade uppgifter, samt kränker kommuninvånarnas rätt att få lagstadgade tjänster.

Ekonomiutskottet bör också säkerställa att cybersäkerheten och de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses så att regleringslösningarna är förenliga med grundlagen och motsvarar de faktiska förhållandena.

Ekonomiutskottet bör bedöma följande frågor:

- konsekvenserna av 15 § i förslaget till upphandlingslag för kommuner och välårsområden av olika storlek samt kostnadernas skälighet i förhållande till den uppskattade nyttan av ändringarna,
- konsekvenserna för kommunekonomin, välårsområdena och de grundläggande fri- och rättigheterna (också andra än den kommunala självstyrelsen),
- om övergångstiderna är tillräckligt långa,
- konsekvenserna för cybersäkerhet, teknologisk suveränitet och försörjningsberedskap,
- om de avgränsade undantagen är tillräckliga särskilt inom kritiska sektorer såsom IKT,
- hur kravet på tio procents minimiägarandel ska hanteras inom avfallshanteringen, eftersom kravet måste följas om regeringens utlovade reform av avfallslagen inte ges eller inte hinner behandlas under valperioden,
- alternativa regleringsmodeller för minimiägarandelen på tio procent, så att reformen inte leder till de problem som redogjorts för ovan och som äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna,
- huruvida utlåtande om betänkandeutkastet bör begäras av grundlagsutskottet, om det i ekonomiutskottet uppstår grundad misstanke om att propositionens konsekvenser äventyrar den kommunala självstyrelsen och människors grundläggande fri- och rättigheter.

### **Avvikande mening**

Vi föreslår

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 15 § (Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten) och tidsplanen för ikraftträdandet och övergångsbestämmelserna beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 26.3.2026

Hannu Hoskonen cent  
Petri Honkonen cent  
Johannes Koskinen sd  
Ville Skinnari sd  
Johanna Ojala-Niemelä sd  
Johannes Yrttiaho vänst  
Kimmo Kiljunen sd