Utlåtande GrUU 57/2017 rd– RP 182/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården och lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården och lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (RP 182/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Minna-Marja Jokinen, finansministeriet
- professor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården och lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform.

Enligt förslaget ska lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården vara i kraft till utgången av 2020 och lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform ska

vara i kraft till utgången av 2019. Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiveringen till lagstiftningsordning analyseras bestämmelserna mot grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse och 15 § om egendomsskydd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslås ändringar i lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (nedan kallad begränsningslagen) och i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (nedan kallad paras-ramlagen). Både begränsningslagen och en lag om förlängd tillämpning av förpliktelserna enligt paras-ramlagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Utskottet ansåg att den senare lagen inte var problematisk med avseende på 121 § i grundlagen (GrUU 9/2015 rd). I sitt utlåtande om begränsningslagen noterade utskottet att de föreslagna bestämmelserna inte medförde några problem med tanke på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen eller med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen (GrUU 30/2016 rd).

Syftena med propositionen är direkt kopplade till beredningen av den pågående vård- och landskapsreformen och till ambitionerna att se till att målen uppfylls. Kommunernas och samkommunernas rättshandlingar som är oändamålsenliga med tanke på servicesystemet inom social- och hälsovården som helhet ska begränsas för att trygga möjligheterna för de landskap som bildas till följd av vård- och landskapsreformen att inom hela landskapet på lika villkor och på ett ekonomiskt sätt ordna de tjänster som landskapen ansvarar för att ordna.

Vid den första behandlingen av begränsningslagen framhöll utskottet vikten av att noggrant följa lagförslagets konsekvenser och att genast ingripa i eventuella missförhållanden om det visar sig att lagen är problematisk med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagens 6 och 19 §, om lagen annars visar sig fungera illa eller om den fortsatta beredningen av vårdreformen ger anledning att omvärdera lagen (GrUU 30/2016 rd, s. 6). Den föreliggande propositionen kan enligt utskottets mening anses fullgöra den här uppföljningsförpliktelsen som utskottet lyft fram.

Avtal med tjänsteproducenter

Regeringen föreslår att 3 § i begränsningslagen ändras. Enligt föreslagna 1 mom. ska kommuner och samkommuner i avtal som de ingår med privata tjänsteproducenter och i avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler, vilka ingås efter ikraftträdandet av denna lag och är i kraft efter 2019, inkludera ett avtalsvillkor enligt vilket den som har lagstadgat organiseringsansvar för social- och hälsovården har rätt att säga upp avtalet under år 2020 så att det slutar gälla tolv månader från uppsägningen utan att uppsägningen medför ersättningsskyldighet. Ett avtalsvillkor enligt 1 mom. ska tas in i sådana i 1 mom. avsedda avtal med en privat tjänsteproducent

vars uppskattade årliga värde överstiger trettio procent av de årliga driftsekonomiutgifterna enligt det senaste bokslutet för den social- och hälsovård som kommunen eller samkommunen har organiseringsansvar för och avtalet fortsätter att gälla efter 2020, står det i 2 mom. Om en kommun eller samkommun under den tid denna lag är i kraft ingår fler än ett avtal med samma privata tjänsteproducent och avtalens sammanlagda värde överstiger den ovannämnda gränsen, ska uppsägningsvillkoret likaså tas in i alla dessa avtal. Om avtal ingås med flera olika producenter ska ett uppsägningsvillkor tas in i ett avtal som medför att gränsen på trettio procent överskrids samt i alla avtal som ingås efter detta avtal.

Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (GrUU 30/2016 rd, s. 4) att det är svårt att bilda sig en komplett uppfattning om innehållet i 3 §. Avsikten med 1 mom. är att föreskriva om skyldigheten att ta in ett uppsägningsvillkor i en viss typ av avtal medan man i 2 mom. preciserar i vilka situationer skyldigheten aktualiseras när man ingår avtal med privata serviceproducenter.

Till innehållet skärper förslaget i någon mån skyldigheten att inkludera ett uppsägningsvillkor i avtalen men innebär inte i sig någon ändring i regleringens karaktär. Utskottet har tidigare ansett att syftena med liknande arrangemang under övergångsperioder är godtagbara. Utskottet påpekar att det handlar om en nödvändig fredningstid för att fullfölja syftena med vårdreformen under vilken man vill förhindra åtgärder som står i konflikt med reformens mål (GrUU 30/2016 rd, s. 3). I propositionsmotiven (s. 10) står det att flera kommuner har planerat och förberett utläggningar av de social- och hälsovårdstjänster som de svarar för att ordna innan landskapen tar över organiseringsansvaret. Det gör det svårare att nå målen för den pågående vårdreformen och att utveckla servicestrukturen på lämpligt sätt.

De föreslagna bestämmelserna är enligt motiveringen (s. 19) inte avsedda att bli retroaktiva (se också GrUU 30/2016 rd, s. 3). En privat avtalspart får fritt bedöma om det ur dess synvinkel är förnuftigt att ingå ett avtal om utläggning av tjänster med en kommun eller en samkommun trots att avtalet innehåller ett uppsägningsvillkor med förbud mot ersättningsskyldighet. Förslaget är således inte problematiskt med avseende på det skydd för berättigade förväntningar som kan härledas ur grundlagens 15 § om egendomsskydd. Det här systemet, som är proportionerligt med tanke på ett godtagbart syfte och avgränsat till övergångsperioden, innebär heller inga problem i fråga om den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen (se GrUU 30/2016 rd, s. 4).

Begränsningar gällande investeringar

I föreslagna 4 § ändras grunderna för beviljande av dispens för byggnadsinvesteringar så att dispens endast ska beviljas om en investering är nödvändig och brådskande för att trygga tillgången till tjänsterna. Ansökan ska enligt 2 mom. innehålla en redogörelse för investeringskostnaderna samt för investeringens övriga ekonomiska konsekvenser.

Jämfört med nuläget innebär förslaget att byggnadsinvesteringar i kommuner och samkommuner begränsas i lite större utsträckning. Men begränsningarna kommer bara att gälla under övergångsperioden fram till utgången av 2020 och grunderna för dem är godtagbara i och med att de har anknytning till hur social- och hälsovårdssystemet ska fungera. De ingriper inte i de viktigaste egenskaperna hos den kommunala självstyrelsen på ett sådant sätt att den urholkas i sak. Inte heller utgör de något absolut hinder för byggnadsinvesteringar med anknytning till kommunernas uppgift

att ordna social- och hälsovårdstjänster. Bestämmelsen medför heller inte till dessa delar något problem i konstitutionellt hänseende (se GrUU 30/2016 rd, s. 3).

Den förlängda giltighetstiden

Giltighetstiden för begränsningslagen föreslås bli förlängd med ett år, eftersom genomförandet av vårdreformen har skjutits upp (se GrUU 26/2017 rd). Utskottet anser att den fortsatta beredningen av vårdreformen självfallet ger anledning att förlänga giltighetstiden. Det finns heller inga konstitutionella hinder för att förlänga skyldigheterna enligt paras-ramlagen (se också GrUU 9/2015 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 12.12.2017

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 Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.