

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring 1 och 2 § i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform och 3 och 7 § i lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring 1 och 2 § i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform och 3 och 7 § i lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (RP 22/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Auli Valli-Lintu, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

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

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas de föreslagna ändringarna mot grundlagens 19 § 3 mom. om grundläggande fri- och rättigheter gällande tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster, 22 § om skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och 121 § om skydd av den kommunala självstyrelsen. Grundlagsutskottet har tidigare granskat propositionen också med tanke på jämlikhet enligt 6 § och egendomsskydd enligt 15 §.

Utlåtande GrUU 5/2019 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslagen i propositionen gäller lagar som föreskriver om temporära begränsningar och förpliktelser i de kommunala beslutsprocesserna. 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 har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 30/2016 rd och GrUU 57/2017 rd).

Samarbetsförpliktelserna för den kommunala primärvården och socialvården föreslås bli förlängda med tre år, från slutet av 2020 till slutet av 2023. Giltighetstiden för lagen om begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården ska förlängas med tre år, till den 31 december 2025. Avtal som kommuner och samkommuner ingår med privata tjänsteproducenter ska innehålla ett uppsägningsvillkor, om avtalens uppskattade årliga värde överstiger 15 procent av de årliga driftsekonomiutgifterna för den social- och hälsovård som kommunen eller samkommunen svarar för att ordna. I den gällande lagen är det här gränsvärdet 30 procent.

De bestämmelser som ligger till grund för den här regleringen och som innebär begränsningar i den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen och i egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen har nyligen införts med grundlagsutskottets medverkan, vilket betyder att den konstitutionella bedömningen av de aktuella förslagen främst går ut på att avgöra om grundlagen ställer hinder för att förlänga giltighetstiden för begränsningarna. Huruvida gränsvärdet i det uppsägningsvillkor som ska ingå i upphandlingsavtalen är godtagbart måste dessutom bedömas med utgångspunkt i 19 § 3 mom. och 121 § i grundlagen.

Syftena med propositionen anknyter till beredningen av reformen av social- och hälsovårdssystemet och ambitionerna att nå målen för reformen. Regeringen föreslår begränsningar i utvecklingen av samarbetsförpliktelser och kommunernas och samkommunernas rättshandlingar, om de är oändamålsenliga med tanke på servicesystemet inom social - och hälsovården som helhet. Syftet är att säkerställa att de som ordnar social - och hälsovårdstjänster i den nya servicestrukturen har möjlighet att tillhandahålla tillräckliga social - och hälsotjänster på lika villkor och ekonomiskt. Begränsningsåtgärderna förlängs med tre år, eftersom genomförandet av social - och hälsovårdsreformen har skjutits upp.

Grundlagsutskottet har upprepade gånger ansett att det finns vägande skäl för en revidering av social- och hälsovårdstjänsterna. Dessa skäl anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna och talar för att ansvaret för att ordna och producera social- och hälsovårdstjänster läggs över på aktörer som är större än de enskilda kommunerna (se GrUU 75/2014 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 26/2017 rd, GrUU 15/2018 rd och GrUU 65/2018 rd).

Enligt grundlagsutskottet finns det fortfarande samma vägande skäl för de föreslagna begränsningarna i den kommunala självstyrelsen, som är skyddad enligt 121 § i grundlagen. Grundlagsutskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt med betoning på att reformen av servicesystemet inom social - och hälsovården ska genomföras på ett kontrollerat sätt som tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna (se särskilt GrUU 26/2017 rd).

Utlåtande GrUU 5/2019 rd

Med tanke på egendomsskyddet i grundlagens 15 § är det relevantt att en avtalspart alltid kan överväga om den är beredd att binda sig vid ett avtal som innehåller ett sådant uppsägningsvillkor som det här är fråga om. Propositionen ingriper inte retroaktivt i befintliga avtalsförhållanden och ur denna synvinkel är den inte konstitutionellt problematisk med tanke på 15 § i grundlagen (se även GrUU 30/2016 rd och GrUU 57/2017 rd).

Övrigt

Enligt utskottets uppfattning är förlängningen av giltighetstiden för de lagar som ursprungligen var avsedda som temporära lagar inte helt oproblematiske. Den föreslagna förlängningen av giltighetstiden med tre år är mycket lång i förhållande till att begränsningslagens ursprungliga giltighetstid var tre och ett halvt år. Giltighetstiden har senare förlängts med sammanlagt tre år. Godkännandet av lagförslaget innebär en giltighetstid på sammanlagt nästan 10 år, vilket är en ganska lång tid och som endast med möda kan anses vara temporär i ordets egentliga bemärkelse. I propositionen uppges heller inga grunder för det faktum att regeringen stannat för att föreslå just de här förlängningarna.

Utskottet anser dock att förlängningarna kan anses vara godtagbara med beaktande av hur omfattande social - och hälsovårdsreformen väntas bli. Utskottet upprepar sin ståndpunkt att lagförslagens konsekvenser ska följas noggrant och eventuella missförhållanden åtgärdas utan dröjsmål, om lagen medför problem med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen, om det visar sig att lagen inte fungerar eller om den fortsatta beredningen av social - och hälsovårdsreformen i övrigt ger anledning till en ny prövning av lagen (se GrUU 30/2016 rd och GrUU 57/2017 rd). Utifrån propositionen är det enligt utskottet oklart hur den uppföljningsskyldighet som utskottet förutsatt har utfallit.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 5/2019 rd

Helsingfors 25.10.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.