

## RP 111/2015 rd

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform**

#### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform ändras så att lagens giltighetstid förlängs med två år till utgången av 2018. Kommunernas samarbetsförpliktelser när det gäller ordnandet av social- och hälsovården, vilka grundar sig på lagen om en kommun- och servicestrukturreform, gäller på basis av nämnda lag till utgången av 2016. Syftet med lagen har varit att säkerställa att verksamheten i de samarbetsområden inom social- och hälsovården som avses i lagen om en kommun- och servicestrukturreform fortsätter tills servicestrukturreformen inom social- och hälsovården genomförs. Därför föreslås det att de samarbetsförpliktelser inom social- och hälsovården som grundar sig på kommun- och servicestrukturreformen ska fortsätta att gälla till utgången av 2018. Genom att förlänga verksamheten i samarbetsområdena säkerställs att servicen inom områdena fortsätter utan störningar tills de nya organisationer enligt servicestrukturreformen inom social- och hälsovården som ska svara för ordnandet av servicen inleder sin verksamhet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

---

## MOTIVERING

### 1 Nuläge

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007, nedan ramlagen) trädde i kraft den 23 februari 2007 och gällde till utgången av 2012. Genom en lag (384/2011) som trädde i kraft den 4 maj 2011 förlängdes giltighetstiden för de samarbetsförpliktelser inom social- och hälsovården som ingår i ramlagen till utgången av 2014. Till ramlagen fogades samtidigt en bestämmelse om en sammanhållen social- och hälsovård som förpliktar kommunerna att senast vid utgången av 2014 till samarbetsområdet överföra alla uppgifter inom socialvården, inte bara sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården. Dessutom gavs statsrådet behörighet att förplikta en kommun att ansluta sig till ett samarbetsområde inom social- och hälsovården i syfte att uppfylla det krav på befolkningsunderlag som avses i ramlagen.

Kommunerna och samarbetsområdena ska ha uppfyllt ramlagens krav på ett befolkningsunderlag på ungefär 20 000 invånare i fråga om primärvården och de uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården vid ingången av 2013. Enligt uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd samlat in fanns det i april 2014 sammanlagt 63 samarbetsområden, till vilka det hörde 231 kommuner. Av befolkningen bodde ca 41 procent inom ett samarbetsområde. För primärvården och socialservicen ansvarade 32 samkommuner, som omfattade sammanlagt 146 medlemskommuner. Det fanns 31 samarbetsområden enligt modellen med ansvarskommun, och dessa omfattade 85 kommuner. Det fanns 89 kommuner som ordnade sina social- och hälsojänster självständigt. Av dessa hade 32 kommuner mer än 20 000 invånare, och 57 kommuner uppfyllde inte kravet på befolkningsunderlag.

Enligt övergångsbestämmelser i 15 § 3 mom. i ramlagen ska en kommun överföra alla uppgifter inom socialvården till samarbetsområdet senast vid utgången av 2014. Syftet med ändringen var att skapa en sådan servicestruktur som möjliggör en bättre sammanhållen samlad service för invånarna och patienterna.

Med stöd av 15 § 2 mom. i ramlagen kan statsrådet till utgången av 2014 förplikta en kommun till samarbete, om kommunen vid ordnandet av samarbetet avviker från det som kommunen tidigare meddelat och således inte uppfyller samarbetsförpliktelsen enligt lagen. Med det meddelande som nämns i bestämmelsen avses de utredningar som kommunerna senast den 31 augusti 2011 lämnat till statsrådet om hur de uppfyller samarbetsförpliktelserna i lagen.

Kommunernas samarbetsförpliktelser som grundar sig på lagen om en kommun- och servicestrukturreform förlängdes ytterligare genom lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (490/2014), som trädde i kraft den 1 juli 2014. Förpliktelserna förlängdes till utgången av 2016, så att kommunernas samverkan skulle fortsätta tills organiseringsansvaret överförts till de social- och hälsovårdsområden som avses i den lag om ordnandet av social- och hälsovården som var under beredning.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården samt till vissa lagar som hänför sig till den, som överlämnats i syfte att genomföra servicestrukturreformen inom social- och hälsovården, överlämnades till riksdagen den 4 december 2014 (RP 324/2014 rd). Propositionen förföll dock på grund av det riksdagsval som hölls våren 2015.

Eftersom förpliktelsen enligt ramlagen upphör att gälla vid utgången av 2016 har kommunerna möjlighet att säga upp sina avtal om samarbetsområden och samarbete vid ingången av 2016, om inte något annat föreskrivs särskilt genom lag.

## 2 Målsättning och föreslagna ändringar

Syftet med denna proposition är att se till att verksamheten i de inrättade samarbetsområdena fortsätter tills de nya organisationer som ska inrättas och som ansvarar för ordnandet av social- och hälsovården inleder sin verksamhet.

Om de gällande samarbetsförpliktelserna enligt ramlagen inte förlängs, kan kommunerna upplösa samarbetsområdena. Detta innebär samtidigt att verksamheten i de kommuner som upplöser samarbetet måste omorganiseras vid ingången av 2017 och en gång till när reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovården genomförs. Då kan kommuner som inte har ansvarat för ordnandet av social- och hälsovården på egen hand på många år bli tvungna att under en mycket kort tid ansvara för ordnandet av social- och hälsotjänsterna. I dessa kommuner kan servicen till invånarna äventyras under denna mellanperiod om kommunen t.ex. på grund av bristande kompetens och rekryteringssvårigheter inte lyckas ordna servicen på mycket kort tid. Dessutom kan tillfälliga strukturförändringar orsaka onödiga kostnader för de kommuner i vars samarbetsområde en eller flera kommuner säger upp samarbetsavtalen som en mycket kortvarig tillfällig lösning.

Utifrån det ovan nämnda föreslås det att giltighetstiden för lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturereform förlängs genom ändring av 1 och 2 §. Avsikten med förlängningen av lagens giltighetstid är att säkerställa att verksamheten inom de nuvarande samarbetsområdena fortsätter tills de social- och hälsovårdsområden som föreskrivs i lagen om ordnandet av social- och hälsovården inleder sin verksamhet. Genom att förlänga verksamheten i samarbetsområdena kan man trygga att servicen till kommuninvånarna i områdena fortsätter. Dessutom kan ett fortsatt samarbete förhindra att det uppstår kostnader som beror på kortvariga ändringar i servicestrukturen.

I detta skede finns det ännu inte säker information om tidsplanen för genomförandet av servicestrukturen inom social- och hälsovården. Enligt preliminära uppskattningar har man för avsikt att överlämna lagen om ordnandet av social- och hälsovården, som berör tidsplanen, till riksdagen för behandling så att organiseringsansvaret för social- och hälsovården 2019 överförs från kommunerna till de organisationer som föreskrivs i den nya lagstiftningen. Därför förlängs i den föreslagna lagen tillämpningen av förpliktelserna enligt ramlagen så att de samarbetsförpliktelser som gäller till utgången av 2016 fortsätter att gälla till utgången av 2018. På motsvarande sätt förlängs giltighetstiden för statsrådets behörighet. Om den ovan nämnda lagen om ordnandet av social- och hälsovården träder i kraft tidigare, kan i samband med den lagen även giltighetstiden för denna lag ändras på motsvarande sätt.

Förpliktelserna enligt ramlagen har inte hindrat kommunerna att byta samarbetsområde, om den nya strukturen uppfyller förpliktelserna enligt ramlagen för alla kommuners del. Den föreslagna förlängningen av förpliktelserna enligt ramlagen hindrar därmed inte kommunerna och de i lagen avsedda samarbetsområdena från att ingå avtal om t.ex. utvidgning av samarbetet. Med tanke på förpliktelserna enligt ramlagen förutsätter detta dock att alla kommuner inom samarbetsområdet också i fortsättningen ska höra till ett samarbetsområde som överensstämmer med förpliktelserna enligt ramlagen.

### 3 Propositionens konsekvenser

I propositionen föreslås bestämmelser om att tillämpningen av de samarbetsförpliktelser inom social- och hälsovården som grundar sig på kommun- och servicestrukturreformen fortsätter till utgången av 2018. På motsvarande sätt föreslås det att giltighetstiden för statsrådets behörighet förlängs. I lagförslaget förpliktas kommunerna dock inte att till samarbetsområdet överföra sådana uppgifter inom socialvården som kommunerna själva ansvarar för att ordna vid ikraftträdandet av lagen. Genom den ändring (lag 384/2011) av ramlagen som trädde i kraft den 4 maj 2014 förpliktades kommunerna att överföra alla uppgifter inom socialvården till samarbetsområdena senast vid utgången av 2014. Denna förpliktelse slopades genom den lag (490/2014) om förlängning av förpliktelse enligt ramlagen som trädde i kraft 2014.

Propositionen ändrar inte de åtgärder för skapande av samarbetsstrukturer som redan krävs enligt ramlagen av kommunerna. Kommunerna och samarbetsområdena ska från ingången av 2013 ha uppfyllt ramlagens krav på ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare i fråga om primärvården och de uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården. De samarbetsområden som inrättats har redan inlett sin verksamhet. I lagförslaget krävs inga nya åtgärder av kommunerna, utan avsikten med propositionen är endast att bibehålla den nuvarande situationen tills det att de nya organisationer som har organiseringsansvaret enligt servicestrukturreformen inom social- och hälsovården inleder sin verksamhet.

Eftersom det kommunbaserade systemet har visat sig vara sårbart när servicebehovet växer, befolkningen åldras och flera kommuners bärkraft är otillräcklig, har man börjat reformera servicestrukturen inom social- och hälsovården. Genom ramlagen förbereddes en övergång till ett helt nytt slags system. Avsikten med propositionen är att trygga att målen för ramlagen och lagen om ordnandet av social- och hälsovården uppnås tills ansvaret för ordnandet av social- och hälso-tjänsterna har överförs till social- och hälsovårdsområdena. Konsekvenserna av propositionen har därmed samband med den mer omfattande totalreform som gäller integrationen inom social- och hälsovården, vars konsekvenser det ännu är svårt att bedöma.

Genom propositionen strävar man efter att bibehålla de administrativa strukturerna i större helheter samt att förhindra servicestrukturer som är oändamålsenliga med hänsyn till ramlagen och lagen om ordnandet av social- och hälsovården.

Med stöd av det som konstaterats ovan bedöms propositionen inte ha några ekonomiska, administrativa eller andra konsekvenser jämfört med den nuvarande situationen. När det gäller propositionens konsekvenser kan man hänvisa till de konsekvensbedömningar som ingår i regeringens propositioner om ramlagen (RP 155/2006 rd, RP 268/2010 rd) och i regeringens proposition som gäller förlängning av förpliktelse enligt ramlagen (RP 324/2014 rd). Konsekvensbedömningarna har beaktats vid stiftandet av ramlagen och dess ändringsförfattningar.

### 4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Yttranden om utkastet till proposition begärdes av kommunerna, samarbetsområdena och vissa andra organ. Det kom in sammanlagt 90 yttranden. Cirka 80 procent av dem som lämnade ett yttrande understödde den föreslagna lagändringen. Majoriteten av dem som ansåg det vara viktigt att förlänga förpliktelse lyfte fram att det är behövligt att säkerställa att servicen fortsätter utan störningar tills reformen av social- och hälsovården genomförs. De som motsatte sig förslaget konstaterade att kommunerna bör kunna utveckla sin verksamhet och ordna servicen på det sätt som de anser är bäst.

## 5 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Riksdagens grundlagsutskott konstaterade i sitt utlåtande om regeringens proposition om ramlagen (GrUU 37/2006 rd) att det redan i decennier har stiftats lagar i vanlig lagstiftningsordning om olika skyldigheter för kommuner att bedriva samarbete. Grundlagsutskottet ansåg att de avgränsade helheter av uppgifter som genom ramlagen överförs till samarbetsområdet inte innebär några problem med tanke på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen. Ramlagen och dess ändringsförfattningar har behandlats i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

I propositionen föreslås bestämmelser om att de samarbetsförpliktelser inom social- och hälsovården som grundar sig på kommun- och servicestrukturreformen tillämpas till utgången av 2018. Till denna del är det fråga om förlängd tillämpning av den rättsliga förpliktelse som föreskrivits för kommunerna redan i ramlagen tills det att de nya organisationerna med organiseringsansvar för social- och hälsovården inleder sin verksamhet.

I propositionen är det inte fråga om några nya samarbetsförpliktelser eller utvidgning av samarbetsförpliktelserna. Genom propositionen utvidgas inte heller den behörighet som redan tidigare föreskrivits för statsrådet, utan genom propositionen tryggas att samarbetsförpliktelserna uppfylls under denna s.k. övergångstid. Till denna del är propositionen inte problematisk med tanke på grundlagen.

Kommunerna kommer även efter den föreslagna lagen att ha möjlighet att byta samarbetsområde, om den nya strukturen uppfyller ramlagens förpliktelser för alla kommuners del. Kommunerna kan alltså fortfarande besluta om samarbetsområdet på ett sätt som uppfyller samarbetsförpliktelserna. Den föreslagna lagen hindrar inte heller att det redan före 2019 bildas större helheter än tidigare. En förutsättning för detta är dock i fråga om förpliktelserna enligt ramlagen att alla kommuner som hör till ett samarbetsområde fortfarande ska höra antingen till ett samarbetsområde som överensstämmer med förpliktelserna enligt ramlagen eller till en annan motsvarande samkommun eller ett annat motsvarande samarbetsområde som ansvarar för ordnandet av social- och hälsojourer. Kommunerna har även möjlighet, men inte skyldighet, att överföra uppgifter inom socialvården till samarbetsområdet. Propositionen kan inte heller till denna del anses problematisk med tanke på grundlagen.

Syftet med ramlagen var att skapa förutsättningar för en kommun- och servicestrukturreform. Genom de samarbetsförpliktelser som föreskrivs för kommunerna i ramlagen och som nu gäller till utgången av 2016 försöker man trygga den service som krävs enligt grundlagen och social- och hälsovårdslagstiftningen i olika delar av landet. Genom förslaget till proposition fortsätter de samarbetsförpliktelser som redan föreskrivits för kommunerna att gälla och vid behov tryggas uppfyllandet av samarbetsförpliktelserna genom statsrådets beslut i de situationer då kommunerna beslutar låta bli att uppfylla dem.

För närvarande omfattas dock bara en del av kommunerna av förpliktelserna enligt ramlagen. I juni 2012 tillämpade inte regeringen den allmänna behörigheten att förplikta de kommuner som före utgången av tidfristen inte hade inrättat i enlighet med ramlagen samarbetsområden. Motiveringen till detta var att man antog att servicestrukturreformen inom social- och hälsovården genomförs så snart att det inte längre är ändamålsenligt att inrätta nya samarbetsområden som ett mellanskede. Efter det att ramlagen inte längre är i kraft har man redan en gång genom en separat lag förlängt från 2014 till 2016 skyldigheten att upprätthålla de inrättade samarbetsområdena inom social- och hälsovården, eftersom bestämmelserna om den nya servicestrukturen förväntades träda i kraft vid ingången av 2017. Till följd av dessa förpliktelser som gäller ramlagen omfattas kommunerna på olika sätt beroende på om kommunerna tidigare

## RP 111/2015 rd

har följt ramlagen eller inte av de förpliktelser som gäller samarbetsområdena inom social- och hälsovården. Sålunda kan det inte anses att situationen är jämlik för kommunerna. Även om 6 § om jämlikhet i grundlagen i princip inte skyddar kommunernas jämlikhet, kan propositionen till den del anses vara tolkningsbar när det gäller huruvida med beaktande av den kommunala självstyrelsen tillfälliga bestämmelser av detta slag kan förlängas om de begränsar beslutanderätten för vissa kommuner. Målet har dock varit att trygga i olika mellanskeden tillgången till social- och hälsovård för invånarna i små kommuner som ingår i samarbetsområdena. Med stöd av det ovan sagda anser regeringen att det är önskvärt att grundlagsutskottet ombes ge ett utlåtande.

### **6 Ikraftträdande**

Det föreslås att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

## Lag

### om ändring av 1 och 2 § i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (490/2014) 1 och 2 § som följer:

#### 1 §

##### *Förlängd tillämpning av samarbetsförpliknelsen*

Genom denna lag förlängs tillämpningen av 5, 5 a och 5 b § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) samt giltighetstiden för de samarbetsförpliktelser inom primärvården och socialvården som statsrådet ålagt med stöd av 5 a § eller 15 § 2 mom. i den lagen till utgången av 2018. Kommunen behöver dock inte till det samarbetsområde som avses i 5 § i den lag som nämns ovan överföra skötseln av sådana uppgifter som den skött vid ikraftträdandet av denna lag.

Genom denna lag förlängs dessutom den behörighet som föreskrivs statsrådet i 15 § 2 mom. i den lag som nämns i 1 mom. till utgången av 2018.

#### 2 §

##### *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014 och gäller till och med den 31 december 2018.

Denna lag träder i kraft den 20 . \_\_\_\_\_

Helsingfors den 5 november 2015

**Statsminister**

**Juha Sipilä**

Familje- och omsorgsminister Juha Rehula

## Lag

### om ändring av 1 och 2 § i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (490/2014) 1 och 2 § som följer:

#### *Gällande lydelse*

1 §

#### *Förlängd tillämpning av samarbetsförpliktel- sen*

Genom denna lag förlängs tillämpningen av 5, 5 a och 5 b § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) samt giltighetstiden för de samarbetsförpliktelser inom primärvården och socialvården som statsrådet ålagt med stöd av 5 a § eller 15 § 2 mom. i den lagen till utgången av 2016. Kommunen behöver dock inte till det samarbetsområde som avses i 5 § i den lag som nämns ovan överföra skötseln av sådana uppgifter som den skött vid ikraftträdandet av denna lag.

Genom denna lag förlängs dessutom den behörighet som föreskrivs statsrådet i 15 § 2 mom. i den lag som nämns i 1 mom. till utgången av 2016.

2 §

#### *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014 och gäller till och med den 31 december 2016.

#### *Föreslagen lydelse*

1 §

#### *Förlängd tillämpning av samarbetsförpliktel- sen*

Genom denna lag förlängs tillämpningen av 5, 5 a och 5 b § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) samt giltighetstiden för de samarbetsförpliktelser inom primärvården och socialvården som statsrådet ålagt med stöd av 5 a § eller 15 § 2 mom. i den lagen till utgången av 2018. Kommunen behöver dock inte till det samarbetsområde som avses i 5 § i den lag som nämns ovan överföra skötseln av sådana uppgifter som den skött vid ikraftträdandet av denna lag.

Genom denna lag förlängs dessutom den behörighet som föreskrivs statsrådet i 15 § 2 mom. i den lag som nämns i 1 mom. till utgången av 2018.

2 §

#### *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014 och gäller till och med den 31 december 2018.

Denna lag träder i kraft den 20 .