

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 10/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om servicesedlar inom social- och hälsovården och om ändring av 12 § i lagen om klientavgif- ter inom social- och hälsovården

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 mars 2009 en proposition med förslag till lagar om servicesedlar inom social- och hälsovården och om ändring av 12 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (RP 20/2009 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Eija Koivuranta och överinspektör Virpi Vuorinen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Teuvo Pohjolainen
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om servicesedlar inom social- och hälsovården. Bestämmelser om värdet på servicesedlarna för tjänster som ges i hemmet ska fortfarande ingå i socialvårdslagen och folkhälsolagen.

Enligt propositionen ska lagen tillämpas på kommunala social- och hälsovårdstjänster. Kommunerna ska ha rätt att besluta vilka tjänster de beviljar servicesedlar för. Dessutom har kommunerna rätt att godkänna de privata serviceproducenter vars tjänster får betalas med en kommunal servicesedel. Varje kommun ska föra en offentlig förteckning över serviceproducenter med rätt att ta emot servicesedlar.

Lagen får också bestämmelser om klientens ställning. Kommunerna ska vara skyldiga att informera klienten om servicesedelns värde och

grunderna för självriskandelen, serviceproducenternas priser och om klientavgiften för motsvarande tjänster i enlighet med lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och att ge råd till klienterna om användningen av servicesedlar. Klientens åsikt måste beaktas när en tjänst som omfattas av servicesedel ordnas. Dessutom ska klienten ha rätt att vägra ta emot en servicesedel och kommunen ska då hänvisa klienten till andra kommunala tjänster.

Om klienten väljer servicesedel, ingår han eller hon avtal med en serviceproducent som är godkänd av kommunen. På avtalsförhållandet tillämpas konsumenträttsliga och avtalsrättsliga bestämmelser och rättsprinciper beroende på avtalets innehåll.

Samtidigt upphävs bestämmelsen i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården om att den självriskandel som klienten ska betala då han eller hon använder en servicesedel ska vara densamma som den klientavgift som skulle tas ut för motsvarande tjänst.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2009.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedöms lagförslagen i relation till den allmänna likabehandlingsbestämmelsen och diskrimineringsför-

budet i 6 § i grundlagen. Dessutom bedöms de i relation till 19 § 3 mom. i grundlagen som förskriver att det allmänna ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och befrämja befolkningens hälsa enligt vad som närmare bestäms genom lag. De bedöms också med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen som garanterar näringsfriheten. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfrihet

Den föreslagna lagen avser att utvidga och förtydliga systemet med servicesedlar som en form av kommunal social- och hälsovård. Lagen ska tillämpas på den typen av social- och hälsovård som ordnas av kommunerna och samkommunerna, men som tillhandahålls av privata tjänsteleverantörer.

Kommunerna får själva bestämma vilka tjänster servicesedlarna får användas för. Dessutom ska de privata tjänsteleverantörerna som har rätt att ta emot servicesedlar godkännas av kommunen. Kriterierna finns inskrivna i 5 §.

Att kommunerna har rätt att godkänna tjänsteleverantörerna är inte en begränsning av näringsfriheten på samma sätt som vid ett registreringsförfarande (se t.ex. GrUU 15/2008 rd, GrUU 45/2001 rd och GrUU 24/2000 rd). Den föreslagna lagen ingriper inte i utbudet på privat social- och hälsovård, utan kommunen ges möjlighet att välja bland de aktörer på marknaden som tillhandahåller tjänster som kommunen behöver och som uppfyller de lagstadgade kriterierna. Följaktligen är förslaget inte av betydelse med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen (jfr GrUU 2/2002 rd).

Utskottet har fäst sig vid 5 § 1 mom. punkten i förslaget som utgår från att serviceproducenten ska uppfylla "de övriga krav som kommunen ställer". Villkoret är enligt utskottets mening alltför generöst formulerat i ett sammanhang

som detta som gäller tillgången till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Därför bör social- och hälsovårdsutskottet lämpligen komplettera bestämmelsen med exempel på hurdana krav som kan ställas. I propositionen sägs det att kommunerna bland annat kan kräva högre kvalitet på tjänsterna eller införa kriterier för olika klientgruppers särbehov.

Servicesedelns värde

Servicesedeln är ett sätt för det allmänna att uppfylla sin plikt enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Sett ur den enskildes perspektiv och för denna skyldighet är det av största vikt hur värdet på servicesedeln läggs fast.

Enligt 7 § 1 mom. i den föreslagna lagen ska kommunen bestämma värdet på servicesedlarna så att det är skäligt för klienten. Om värdet är skäligt eller inte ska bedömas med beaktande av de kostnader som kommunen har för att tillhandahålla motsvarande tjänst antingen i egen regi eller som köpt tjänst och den uppskattade självriskandelen för kunden. I 2 mom. föreskrivs det om de fall då klienten inte ska behöva betala någon egenavgift. Enligt 12 § 2 mom. i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården får ingen klientavgift tas ut om kommunen ordnar en tjänst genom att ge en servicesedel och självriskandelen får inte vara högre än den klientavgift som kommunen eller samkommunen tar ut för mot-

svarande tjänst, om ingenting annat föreskrivs. Genom den aktuella reformen frigörs servicesedelns från klientavgiftssystemet. Då kan det hända att de som behöver hjälp inte kan anlita tjänsterna baserade på servicesedlar, precis som regeringen säger i avsnittet om lagstiftningsordning.

Följaktligen föreskrivs det i den föreslagna 8 § att värdet på servicesedeln kan anges till högre värde än det som anges i 7 § 1 mom., om självriskandelen blir så stor att klientens eller familjens försörjning eller klientens lagstadgade underhållsskyldighet äventyras eller om det är nödvändigt med avseende på andra försörjningsaspekter. Det ska bedömas från fall till fall om värdet bör höjas, säger regeringen i motiven. Syftet med bestämmelsen är att sänka klientens andel av priset på tjänsten. Regeringen framhåller i propositionen att höjningen av värdet därmed är en primär åtgärd i förhållande till utkomststödet.

I 19 § 1 mom. föreskriver grundlagen att alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Genom bestämmelsen ges var och en en subjektiv rätt som är nära kopplad till utkomststödet (se RP 309/1993 rd) trots att grundlagsregeln inte är beroende av kompletterande bestämmelser på lägre nivå. I 19 § 3 mom. tillförsäkras var och en tillräckliga tjänster. Vid bedömningen av om tjänster är tillräckliga eller inte kan man utgå från en sådan nivå som ger var och en förutsättningar att verka som fullvärdiga medlemmar i samhället (se RP 309/1993 rd). Utskottet har redan tidigare påpekat att de klientavgifter som tas ut för social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster kopplade till 19 § 3 mom. i grundlagen inte får vara så stora att de behövande inte har möjlighet att få dem (se GrUU 8/1999 rd och GrUU 39/1996 rd). Utskottet påpekar att "tillräckliga tjänster" i den mening som 19 § 3 mom. avser inte kan vara identiska med den trygghet som är en sista utväg enligt 1 mom. (jfr GrUB 25/1994 rd). Den föreslagna formuleringen ger dock uppfattningen att ett högre värde på servicesedeln är samma typ av sista utväg som utkomststöd, även

om nivån på utkomststödet i sig inte motsvarar miniminivån enligt 19 § 1 mom. (GrUU 31/1997 rd).

Bestämmelserna i 8 § om att höja värdet på servicesedeln uppfyller inte kravet på att det allmänna ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster, eftersom en höjning enligt formuleringen bara kan komma i fråga i extrema situationer. För vanlig lagstiftningsordning krävs det därför att kommunerna i de situationer som anges i 8 § åläggs skyldighet att höja värdet på servicesedeln.

Överklagande

Kommunerna kan alltså själva bestämma om de inför servicesedlar eller inte. Dessutom får de fritt bestämma om sedlarna ska vara inkomstrelaterade eller lika stora för alla. Denna rätt har heller inget samband med om klientavgiften för en likvärdig tjänst är lika stor för alla eller inkomstrelaterad i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården. Enligt 13 § får beslut om värdet på inkomstrelaterade servicesedlar överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen efter att ett kollegialt förvaltningsorgan som svarar för den kommunala tjänsten har avgjort ett skriftligt rättelseyrkande i frågan. Beslutet av förvaltningsdomstolen får inte överklagas genom besvär.

Ovan anser utskottet att en höjning av värdet på servicesedeln bör vara varje behörig klients rätt, på de villkor som anges i paragrafen. Därför bör alla frågor som gäller värdet på servicesedlar på grund av 21 § 1 mom. i grundlagen dels kunna förenas med rättelseyrkande som föreskrivs särskilt i lagen, dels kunna överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Detta är en förutsättning för vanlig lagstiftningsordning.

Även om kommunen inför servicesedlar, har klienter inom social- och hälsovården ingen automatisk rätt att få dem, utan kommunen har alltid möjlighet att erbjuda klienterna tjänster som tillhandahålls på något annat sätt. Klienter som tackar nej till servicesedlar får ingen större rätt att få tjänster i kommunal regi eller köpta tjänster än de i övrigt har enligt lag. Men det är inkonsekvent om det är tillåtet att göra rättelseyrkan-

GrUU 10/2009 rd — RP 20/2009 rd

de för värdet på en servicesedel och därefter överklaga genom besvär till förvaltningsdomstolen, medan det är förbjudet att överklaga i andra frågor som gäller tillgången till servicesedlar. Följaktligen anser utskottet att man bör överväga att öppna besvärsrätten också i andra frågor som gäller servicesedlar. Strängt taget handlar det till exempel om att besvärsmått behövs för att det ska kunna övervakas om myndigheternas verksamhet är korrekt och om verksamheten i

övrigt går rätt till (jfr GrUU 13/2005 rd och GrUU 46/2002 rd).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot 8 och 13 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 12 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Ulla Karvo /saml
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.