

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2012 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt lag om upphävande av 20 § i hälso- och sjukvårdslagen

*Till social- och hälsovårdsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 14 november 2012 regeringens proposition med förslag till lag om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt lag om upphävande av 20 § i hälso- och sjukvårdslagen (RP 160/2012 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Riitta Kuusisto, social- och hälsovårdsministeriet
- chefsjurist Sami Uotinen, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- juris doktor Mikael Koillinen
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- riksdagens biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, justitieombudsmannens kansli
- professor Veli-pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre. Avsikten är att lagen ska komplettera allmän lagstiftning och speciallagstiftning inom social- och hälsovården. Syftet med lagen är att stödja den äldre befolkningens välbefinnande och förbättra denna befolkningsgrupps möjligheter att delta i beredningen av de beslut som inverkar gruppens levnadsförhållanden och i ut-

vecklingen av den kommunala servicen. Dessutom ska äldre personers möjligheter att få social- och hälsovårdstjänster av bra kvalitet förbättras. Deras möjligheter att påverka innehållet i den service de får och hur denna service genomförs ska förstärkas.

I lagen föreslås en skyldighet för kommunerna att se till att det finns förutsättningar att stödja den äldre befolkningens välbefinnande och att tillhandahålla äldre personer social- och hälso-

vårdstjänster. Kommunen ska reservera tillräckliga resurser och förfoga över mångsidig expertis för att stödja den äldre befolkningens välbefinnande och för social- och hälsovårdstjänster för äldre.

I lagen föreslås grundläggande bestämmelser om kvaliteten på de tjänster som verksamhetsenheterna tillhandahåller äldre personer. Personalen ska till antal, utbildning och uppgiftsstruktur motsvara antalet äldre personer som tillhandahålls service av verksamhetsenheten och det servicebehov deras funktionsförmåga medför. Verksamhetsenheten ska ordna egenkontroll i

syfte att upprätthålla och utveckla kvaliteten på servicen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2013.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms regleringen mot 80 § i grundlagen om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet och 121 § i grundlagen om kommunal självstyrelse. Regeringen anser att lagförslagen kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Huvudsyftet med lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre är att säkerställa att kommunerna är beredda på att behovet av social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster ökar till följd av att befolkningens åldersstruktur förändras. Lagen ska också trygga att social- och hälsovårdstjänsterna ger äldre personer vård och omsorg enligt individuella behov på lika villkor i hela landet. Meningen är också att förstärka de äldres möjligheter att utöva inflytande i kommunalt beslutsfattande och att påverka beslut som gäller dem själva.

Lagförslaget har anknytning till flera grundläggande fri- och rättigheter och dess uttryckliga syfte är att de äldres grundläggande rättigheter ska bli bättre genomförda. Det genomför också artikel 23 i Europarådets sociala stadga enligt vilken äldre personer ska ha möjlighet att förbli fullvärdiga medlemmar i samhället. Bestämmelserna har således främst koppling till 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt förarbetena till bestämmelsen förstås med oundgänglig omsorg bl.a. tjänster som tryggar förut-

sättningarna för ett människovärdigt liv, och i det ingår stödåtgärder som hör till äldreomsorgen (RP 309/1993 rd).

Det allmänna ska enligt 19 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa enligt vad som närmare bestäms genom lag. Bestämmelsen ska enligt förarbetena inte definiera hur tjänsterna anordnas, utan den ålägger det allmänna att trygga tillgången på tjänsterna (RP 309/1993 rd). Sättet att anordna tjänster och tillgången på dem påverkar indirekt också andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom jämlikhet och förbud mot diskriminering samt rätten till liv. En bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte kan enligt förarbetet för nyandets av de grundläggande fri- och rättigheterna utgå från en nivå som ger alla förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd). Genom den föreslagna regleringen genomförs i fråga om den äldre befolkningen och äldre personer det uppdrag som grundlagen ålägger det allmänna och lagstiftningen.

Utskottet noterar att vikarien för riksdagens justitieombudsman 2010 konstaterade att det inte finns någon grundlagsbaserad lagstiftning som skulle ge rätt att ingripa i äldre personers självbestämmanderätt. I praktiska vårdssituationer måste personalen dock vidta åtgärder som

lagstiftningen inte ger dem behörighet till. De bestämmelser som behövs finns inte heller i det aktuella lagförslaget. Därför finner utskottet det angeläget att lagberedningen inom stadsrådet snabbt leder till de revideringar i lagstiftningen som behövs.

#### *Kommunal självstyrelse*

Lagen föreskriver om betydande nya och expanderande uppgifter för kommunerna. Bestämmelser om dem ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. I självstyre för kommunens invånarna ingår att kommunen själv ska kunna fatta beslut om uppgifter som den med stöd av sitt självstyre åtar sig och att kommunen i övrigt endast kan ges uppgifter genom lag. Det väsentliga är att kommunerna inte kan ges nya uppgifter genom bestämmelser på lägre nivå än lag (RP 1/1998 rd). När man lagstiftar om kommunernas uppgifter, måste man samtidigt se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis (t.ex. GrUU 12/2011 rd och de utlåtanden som nämns där). Motiveringarna i propositionen tar rätt detaljerat upp förslagets konsekvenser för kommunerna. Det visar sig bland annat att kommunernas kostnader 2013 till följd av förslaget ökar med 50,2 miljoner av vilket statens andel är 27,3 miljoner euro, och 2015 blir kostnadsökningen 151 miljoner euro per år av vilket statens andel är 82 miljoner euro. Motiveringarna klargör att förslagets kostnadsverkningar har beaktats i regeringens proposition RP 96/2012 rd, som behandlas i riksdagen. Där föreslås att lagen om statsandel för kommunal bas-service ska ändras. Kostnadseffekterna beaktas också genom ökning av statsandelarna i 2013 års budgetproposition. Förnyelsens kostnadsverkningar för kommunerna måste följas upp (jfr GrUU 41/2010 rd och GrUU 37/2000 rd).

#### *Bemyndiganden att utfärda förordning*

Kommunen ska enligt 10 § 1 mom. i lagförslaget förfoga över tillräcklig och mångsidig expertis för stödandet av den äldre befolkningens välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga och förmåga att klara sig på egen hand och för ordnandet

av högkvalitativa social- och hälsovårdstjänster som äldre personer behöver. Paragrafens 2 mom. innehåller ett bemyndigande om att närmare bestämmelser om de kompetensområden som den expertis som kommunen ska ha tillgång till ska företräda får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Paragrafens 1 mom. är av förhållandevis allmän karaktär och begränsar inte väsentligen statsrådets prövningsrätt vid utövande av befogenhet att utfärda förordning. Med expertis avses enligt paragrafens detaljmotiveringar bl.a. främjande av hälsa och välbefinnande, gerontologiskt vård- och socialarbete, geriatri, säker läkemedelsbehandling, näring, multiprofessionell rehabilitering och mun- och tandvård (s. 41/I). Vilket slag av expertis som krävs av kommunerna har betydande ekonomiska återverkningar för dem. Enligt motiveringarna beräknas kommunernas kostnader för att anställa mer personal och skaffa expertis på annat sätt uppgå till cirka 40 miljoner euro sammanlagt på årsnivå (s. 26/I).

Utskottet har tidigare ansett att på grund av 121 § i grundlagen måste den här typen av frågor som är av stor betydelse för kommunernas ekonomiska förpliktelser föreskrivas genom lag, åtminstone beträffande kriterierna (GrUU 50/2001 rd s. 2/I, GrUU 41/2010 rd, s. 5/II). Också lagförslagets starka kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna betonar kravet att lagen ska ha så specifika bestämmelser som möjligt om de ålägganden som förorsakas det allmänna (GrUU 20/2004 rd). Därför anser utskottet att bemyndigandet att utfärda förordning ska preciseras exempelvis genom att paragrafens 1 mom. mer detaljerat definierar de delområden av expertis som avkrävs kommunerna antingen enligt motiveringarna eller på något annat sätt som styr prövningsrätten hos den som utfärdar förordning med större precision är förslaget. Det är villkoret för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 20 § 1 och 2 i lagförslaget ska en verksamhetsenhet ha en personal som till antal, utbildning och uppgiftsstruktur motsvarar antalet äldre personer som tillhandahålls service av

verksamhetsenheten och det servicebehov deras funktionsförmåga medför, och som garanterar dem en högkvalitativ service. Om funktionsförmågan hos en äldre person som vårdas i verksamhetsenhetens lokaler har försämrats så mycket att han eller hon behöver omsorg oavsett tid på dygnet, ska det finnas tillräcklig vårdpersonal på verksamhetsenheten alla tider på dygnet. Med stöd av paragrafens 3 mom. får närmare bestämmelser om hur stor personal en verksamhetsenhet ska ha i förhållande till antalet äldre personer och vilka behörighetsvillkor denna personal ska uppfylla utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt motiveringarna till bestämmelsen kommer regeringen att behandla förordningens exakta innehåll 2014 på basis av hur lagen har utfallit och utgående från den övriga helhetsbedömningen. Om de behöriga myndigheterna visar att ens en enda verksamhetsenhet underskrider minimigränsen för dimensioneringen, kommer regeringen att utfärda en förordning som ska träda i kraft i början av 2015 och som innehåller bestämmelser om en dimensionering av antalet vårdare som ska följa minst denna rekommenderade nivå (s. 53).

Statsrådets förordning ska således förbinda kommunerna till att ha en viss mängd personal i verksamhetsenheterna per äldre person och att personalen ska uppfylla vissa behörighetskrav. Regleringen kan potentiellt få betydande ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Det kan anses problematiskt med avseende på 121 § i grundlagen att dimensioneringen av personalen helt lämnas beroende av statsrådets förordning. Att bemyndigandet är öppet blir problematiskt också på grund av kopplingen till de grundläggande fri- och rättigheterna. Det förutsätts enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att det allmänna genom bestämmelser på lagnivå ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste di-

mensioneringen av personalen på verksamhetsenheten fastställas genom lag, eller också måste 3 mom. preciseras genom bestämmelser som väsentligen begränsar prövningsrätten hos den som utfärdar förordningen.

#### *Anmälan om servicebehov*

I 25 § 1 mom. i lagförslaget föreskrivs om personer som oavsett sekretessbestämmelserna är skyldiga att anmäla för den kommunala myndighet som ansvarar för socialvården om en äldre person som är uppenbart oförmögen att sörja för sin omsorg, hälsa eller säkerhet. Anmälan kan med stöd av 3 mom. göras också av andra personer oberoende av sekretessbestämmelserna. Dessutom ska en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården enligt 2 mom. göra en anmälan till den kommunala myndighet som ansvarar för socialvården, när en äldre person kommer att skrivas ut från vård eller behandling på en institution inom hälso- och sjukvården. Bestämmelserna ska säkerställa att äldre personer får den omsorg de behöver också när de inte själva kan eller förstår att begära det.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. i grundlagen. Det finns tungt vägande motiveringar för regleringen med avseende på 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen, och regleringen uppfyller också de överiga allmänna kriterierna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna (jfr GrUU 7/2006 rd). Bestämmelserna om skyldighet eller rätt att anmäla har ingen betydelse för lagstiftningsordningen.

#### *Ställningstagande*

Grundlagsutskottet framför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, lagförslag 1 dock endast om utskottets statsrättsliga anmärkningar om 10 § 2 mom. och 20 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 29 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Outi Mäkelä /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Ilkka Kantola /sd  
Kimmo Kivelä /saf  
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml  
Elisabeth Naucclér /sv  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Tapani Tölli /cent  
Anu Urpalainen /saml  
ers. Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.