

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (RP 4/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Erkki Papunen, finansministeriet
- budgetråd Tero Tyni, finansministeriet
- regeringsråd Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Satu Karppanen, social- och hälsovårdsministeriet
- familje- och omsorgsminister Krista Kiuru, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- biträdande professor Pauli Rautiainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (nedan äldreomsorgslagen) ändras. Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2020. När det gäller personaldimensioneringen möjliggörs under vissa förutsättningar en övergångsperiod.

Utlåtande GrUU 15/2020 rd

I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen granskas lagförslaget mot grundlagens 6 § om jämlikhet, 7 § om personlig frihet och integritet, 10 § om skydd för privatlivet, 17 § om språkliga rättigheter, 22 § om skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, 80 § om utfärdande av förordning och 121 § om kommunal självstyrelse. I motiveringen till lagstiftningsordningen relateras dessutom artikel 23 i Europeiska sociala stadgan, artikel 25 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll om besvärsmålsförfarandet samt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr.

Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara ändamålsenligt att begära utlåtande av grundlagsutskottet, eftersom det i propositionen finns aspekter som är av betydelse när det gäller att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslås bestämmelser om ett enhetligt nationellt bedömnings- och uppföljningssystem som ska användas vid utredning och bedömning av äldre personers servicebehov. I propositionen föreslås dessutom bestämmelser om den personaldimensionering som ska iakttas vid verksamhetsenheter för serviceboende med heldygnsomsorg och långvarig institutionsvård för äldre och om den personal som utför direkt klientarbete och som ska beaktas i dimensioneringen.

Ett enhetligt nationellt bedömnings- och uppföljningssystem

Regeringen föreslår att det till äldreomsorgslagen fogas en bestämmelse om ett nationellt enhetligt uppföljnings- och bedömningssystem som ska användas vid utredning och bedömning av servicebehovet. RAI-systemet kan bedömas vara det bedömningsinstrument som bäst stöder en enhetlig bedömning av servicebehoven och utvecklandet av tjänsternas kvalitet (s. 46).

Lagens 15 § föreslås få ett nytt 4 mom. enligt vilket serviceanordnaren i fråga om tjänster som tillhandahålls regelbundet ska använda bedömningssystemet RAI som nationellt bedömnings- och uppföljningsinstrument vid utredning och bedömning av äldre personers servicebehov, funktionsförmåga och vårdberoende. Enligt motiveringen baserar sig bedömningssystemet med tillhörande RAI-instrument på internationell vetenskaplig forskning och utvecklingsarbete (s. 27).

Enligt 13 § 1 mom. i äldreomsorgslagen ska kommunerna ordna högkvalitativa social- och hälsovårdstjänster för äldre personer i rätt tid och i tillräcklig omfattning med tanke på dessa personers servicebehov. Enligt 14 § 1 mom. ska kommunen anpassa tjänsternas innehåll och omfattning efter den äldre personens servicebehov vid respektive tillfälle. Regleringen innebär att servicebehovet bestäms enligt det bedömningssystem som används. Bedömningssystemet inverkar således till denna del på innehållet i och omfattningen av kommunens lagstadgade uppgift. Enligt

Utlåtande GrUU 15/2020 rd

121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Propositionen syftar också till att befästa de äldres rättigheter enligt 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Bedömningsinformationen utgör dessutom grunden för den individuella service-, vård- och rehabiliteringsplanen (s. 27 i propositionen), vilket innebär att den kan ha konsekvenser också på individnivå. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan utredningen och bedömningen av servicebehovet således också inverka på tillgodoseendet av äldre personers rättigheter och intressen.

I 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det att det allmänna enligt vad som närmare bestäms genom lag ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Skyldigheten för det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster bestäms således utifrån vad som närmare bestäms genom lag (GrUU 15/2018 rd, s. 29). Skrivningen i 19 § 3 mom. i grundlagen att var och en har rätt till hälso- och sjukvård betyder i sista hand en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte (se GrUU 30/2013 rd, s. 3).

Lagförbehållen i 19 § 3 mom. och 121 § 2 mom. i grundlagen innebär att grunderna för ett bedömningssystem som påverkar äldreomsorgsuppgiftens innehåll och omfattning måste fastställas på lagnivå. Det krävs följaktligen väsentliga kompletteringar och preciseringar i de föreslagna bestämmelserna. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Dessutom anser utskottet att lagförslaget bör kompletteras med bestämmelser om publicering av och offentlighet för bedömningssystemet samt om tillgången till grunderna för bedömningssystemet på finska och svenska.

Användningen av RAI-bedömningssystemet förutsätter ett avtal med Institutet för hälsa och välfärd, men både licensen och användningen är avgiftsfri, står det i propositionsmotiven (s. 27). Av skäl som beror på 121 § i grundlagen bör lagen enligt utskottets åsikt få en uttrycklig bestämmelse om grunderna för rättsförhållandet mellan kommunen och Institutet för hälsa och välfärd.

Personaldimensionering

Regeringen föreslår ändringar i äldreomsorgslagens bestämmelse om personalen. Här införs en skyldighet att ha en personaldimensionering på minst 0,7 anställda per klient vid verksamhetsenheter för serviceboende med heldygnsomsorg och verksamhetsenheter för långvarig institutionsvård för äldre. I dimensioneringen beaktas bara den personal som utför direkt klientarbete.

En bestämmelse om en personaldimensionering på 0,7 anställda per klient träder i kraft fullt ut efter övergångsperioden för att kommunerna och samkommunerna samt tjänsteproducenterna ska ha möjlighet att bereda sig på en betydande ökning av personalbehovet och kostnaderna. Kommunerna ska betalas statsandel för den utvidgade uppgiften (s. 46 i propositionen). Eftersom det i fråga om regleringen av personaldimensioneringen är fråga om en ny uppgift för kommunerna, ersätts de helt och hållet för kostnaderna (s. 113).

Utlåtande GrUU 15/2020 rd

I 20 § föreslås ett nytt 2 mom. där det föreskrivs om den minimidimensionering av personalen som ska tillämpas i serviceboende med heldygnsomsorg och långvarig institutionsvård för äldre. Den faktiska personaldimensioneringen vid en verksamhetsenhet för serviceboende med heldygnsomsorg och en verksamhetsenhet för långvarig institutionsvård för äldre ska enligt det föreslagna 2 mom. vara minst 0,7 anställda per klient. Definitionen av den faktiska personaldimensioneringen ska ingå i det nya 3 mom. som föreslås bli fogat till paragrafen.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om personaldimensionering i sitt utlåtande om den regeringsproposition som ledde till att äldreomsorgslagen stiftades (GrUU 36/2012 rd). Utskottet ansåg att det på grund av 19 § 3 mom. och 121 § 2 mom. i grundlagen ska föreskrivas om personaldimensioneringen i lag eller i annat fall ska bemyndigandet att utfärda förordning formuleras exakt så att det i väsentlig grad begränsar prövningsrätten för den som utfärdar förordning. Utskottet har ingenting att anmärka på 20 § i lagförslaget till denna del.

Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. När bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, gäller det att samtidigt se till att kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis om den kommunala självstyrelsen (se GrUU 16/2014 rd, s. 2 och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har också ansett att finansieringsuppgifter för kommunerna med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3/II och GrUU 50/2005 rd, s. 2).

Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se också GrUU 16/2014 rd, s. 2).

Finansieringsprincipen ska också tillämpas om de lagstadgade uppgifter som kommunerna redan har börjar beröras av ny lagstiftning som påverkar kommunens förutsättningar att fullgöra dessa nya skyldigheter (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3). Finansieringsprincipens betydelse i fråga om social- och hälsojästerna framhävs av de skyldigheter som avses i 19 § 3 mom. respektive 22 § i grundlagen (GrUU 15/2018 rd, s. 20—21).

Propositionen relaterar i jämförelsevis allmänna ordalag hur fullföljandet av finansieringsprincipen ska säkerställas genom att kostnaderna ersätts fullt ut i enlighet med motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 113). Enligt propositionsmotiven om de ekonomiska konsekvenserna har regeringen förbundit sig att genomföra regeringsprogrammets skrivning om bindande personaldimensionering inom serviceboende med heldygnsomsorg för äldre (0,7) och reserverar ekonomiska resurser för detta i planen för de offentliga finanserna och i budgeten (s. 65). Den plan för de offentliga finanserna 2021—2024 som regeringen fastställde i april 2020 innehåller i och för sig de här skrivningarna.

Grundlagsutskottet har i sin praxis angående statsandelssystemet dessutom ansett att det med tanke på den grundlagstryggade finansieringsprincipen inte räcker att bedöma hur den förverkligas på hela den kommunala sektorns nivå, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje

Utlåtande GrUU 15/2020 rd

kommun. Konsekvenserna ska således bedömas också med tanke på situationen i enskilda kommuner (GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3/II).

Grundlagsutskottet har bitt finansministeriet bedöma de kommunspecifika konsekvenserna av den föreslagna regleringen med tanke på finansieringsprincipen (PeVP 39/2020 vp, § 3). Enligt finansministeriet bedöms genomförandet av finansieringsprincipen i lagberedningen enligt kommunernas storlekskategori i enlighet med etablerad praxis. De ekonomiska konsekvenserna av lagförslagen bedöms i regel inte för varje enskild kommun så att man beaktar varje kommuns särskilda omständigheter, såsom kommunens sätt att ordna äldreomsorgstjänster och den nuvarande personaldimensioneringen, tillgången på arbetskraft och utgångsläget för ekonomin. Endast i undantagsfall har det gjorts kommunspecifika bedömningar av respektive regeringars förslag till reform av social- och hälsovårdssystemet i överföringskalkylerna för finansieringen. I vissa förslag till skattelag (se RP 76/2013 rd, RP 158/2014 rd, RP 26/2015 rd och RP 174/2016 rd) har det dessutom gjorts bedömningar av den föreslagna ändringens maximala konsekvenser för de enskilda kommunerna. Enligt finansministeriet bedöms statens åtgärder och genomförandet av finansieringsprincipen i det program för kommunernas ekonomi som utarbetas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och budgetpropositionen som en kommunspecifik kalkyl över utgiftstrycket där fullföljandet av finansieringsprincipen och anpassningstrycket bedöms enligt kommunernas storlekskategori. Grundlagsutskottet påpekar för statsrådet att regleringens konsekvenser ska granskas också i fråga om enskilda kommuner i enlighet med utskottets praxis i fråga om finansieringsprincipen (GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet anser att finansieringsprincipen förutsätter att kommunerna får tillräcklig finansiering för att genomföra den lagstadgade vårdardimensioneringen, antingen fullt ut eller åtminstone på så sätt att kommunerna har faktiska förutsättningar att fullgöra denna skyldighet. Motiveringen i propositionen tyder i sig på att den regering som lämnat denna har gjort ett politiskt åtagande att genomföra finansieringen enligt finansieringsprincipen.

Rättsläget verkar dock i viss mån oklart. Med anledning av 2 mom. i övergångsbestämmelsen gäller detta i synnerhet situationer före den 1 april 2023, där verksamhetsenheten inte kan påvisa att den vård och omsorg som tillhandahålls dels motsvarar det servicebehov som antalet äldre personer i enheten och deras funktionsförmåga förutsätter, dels tillförsäkrar de äldre högkvalitativa tjänster, och vårdardimensioneringen därför fastställs till 0,7 per klient från och med lagens ikraftträdande.

Den föreslagna övergångsbestämmelsen leder till att den föreslagna dimensioneringen på 0,7 i praktiken delvis träder i kraft redan den 1 augusti 2020 men den motsvarande statliga tilläggsfinansieringen står till kommunernas förfogande först från och med den 1 april 2023. Enligt utredning kan också regionala skillnader i fråga om genomförande av dimensioneringen och problem med tillgången på arbetskraft således leda till osäkerhetsfaktorer när det gäller hur finansieringsprincipen fullföljs i enskilda kommuner med den föreslagna tidsplanen för genomförandet.

Regeringen överlämnade dock den 5 juni 2020 till riksdagen en proposition med förslag till lag om ändring av 36 och 55 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 90/2020 rd), genom vilken statsandelsprocenten för kommunal basservice höjs med 0,05 procentenheter. Syftet

Utlåtande GrUU 15/2020 rd

med ändringen av statsandelsprocenten är att kommunerna ska få ersättning för de kostnader som år 2020 föranleds av den personaldimensionering som föreslås i äldreomsorgslagen. Grundlagsutskottet anser att syftet med den propositionen är ett steg i rätt riktning med tanke på finansieringen av det aktuella lagförslaget.

Övergångsbestämmelsen i det lagförslag som nu granskas måste dock preciseras så att det tydligt framgår på vilka grunder personaldimensioneringen ska bestämmas och hur de kostnader som den medför ska ersättas inom ramen för statsandelssystemet också under övergångsperioden så att skyldigheterna enligt lagförslaget och den finansiering som finansieringsprincipen kräver för att de ska kunna genomföras blir tidsmässigt samordnade. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Preciseringsen kan göras till exempel genom reglering som entydigt anger när personaldimensioneringen börjar, genom tidigareläggning av finansieringen så att den motsvarar den preciserade personaldimensioneringen från och med den 1 augusti 2020 eller genom reglering där personaldimensioneringen och finansieringen gradvis stiger.

Grundlagsutskottet påpekar rent allmänt att lagen om statsandel för basservice (statsandelslagen) enligt 1 § 1 mom. 4 punkten i den lagen ska tillämpas på den statsandel som beviljas för driftskostnader för kommunernas uppgifter enligt äldreomsorgslagen. De merkostnader som ändringen av äldreomsorgslagen medför för kommunerna ska enligt 2 kap. i statsandelslagen beaktas när de kalkylerade kostnader för basservice som används som statsandelsgrund fastställs. Bestämmelser om statsandelsprocenten och kommunens självfinansieringsandel finns i 55 § i statsandelslagen. Kommunerna ska betalas statsandel för den utvidgade uppgiften (s. 46 i propositionen). Enligt 55 § 2 mom. i statsandelslagen, som stiftats med utskottets medverkan (GrUU 40/2014 rd), är statsandelen för nya och mer omfattande statsandelsåligganden 100 procent av de kalkylerade kostnaderna för dessa åligganden, om inte åliggandena minskas i motsvarande utsträckning.

Statsandelssystemet har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 29/2009 rd). Statsandelssystemet hjälper det allmänna att på kommunal nivå uppfylla sina förpliktelser, framför allt i 16 § 2 mom. och 19 § 3 mom. i grundlagen, att garantera kulturella rättigheter och adekvata socialvårds-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster (GrUU 16/2014 rd, s. 3). Lagstiftaren har emellertid ansetts ha en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om nedskärningar i statsandelssystemet också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (jfr t.ex. GrUU 40/2014 rd, s. 3, och GrUU 16/2014 rd, s. 4). Utskottet har två gånger bedömt förslag till sänkning av statsandelsprocenten (GrUU 34/2013 rd och GrUU 40/2014 rd). Utskottet gjorde den bedömningen att en sänkning av kommunernas statsandelsprocent och en höjning av självfinansieringsandelen i den utsträckning som föreslogs inte på ett grundlagsstridigt sätt äventyrade kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi.

Med avseende på finansieringsprincipen välkomnar utskottet regeringens politiska vilja att helt och hållet ersätta kostnaderna, vilket framgår av planen för de offentliga finanserna. I ljuset av utskottets praxis med beaktande av bestämmelserna på lagnivå i statsandelssystemet kräver principen inte att man särskilt i lag säkerställer att kostnaderna ersätts på det sätt som regeringen föreslår efter det att personaldimensioneringen trätt i kraft.

Utlåtande GrUU 15/2020 rd

Utskottet pekar också på bestämmelsernas genomförbarhet. Enligt utredning kan det i vissa kommuner vara svårt att genomföra den föreslagna vårdardimensioneringen, särskilt på grund av knappa personalresurser. Enligt propositionen finns det också en risk för att en del av hemvårdspersonalen åtminstone på kort sikt flyttar över till heldygnsvården och att detta orsakar personalbrist i hemvården (s. 67). Social- och hälsovårdsutskottet bör fästa särskild uppmärksamhet vid tillgången på yrkeskunnig och kompetent personal.

Behov av uppföljning

Statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. Riksdagen godkände indirekt att undantagsförhållanden enligt nämnda punkt i beredskapslagen föreligger när den beslutade att statsrådets förordningar om tillämpning av befogenheter enligt beredskapslagen får förbli i kraft (se GrUB 2/2020 rd och GrUB 3/2020 rd).

Enligt grundlagsutskottet är det klart att undantagsförhållandena enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen och de restriktioner som införts med anledning av dem har betydande konsekvenser för de offentliga finanserna också beträffande kommunerna. Utskottet anser det vara nödvändigt att statsrådet noga följer kostnadseffekterna av den föreslagna dimensioneringen och vid behov vidtar de åtgärder som genomförandet av finansieringsprincipen förutsätter (se även GrUU 8/2019 rd, s. 2).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning endast om utskottets konstitutionella anmärkningar om preciseringen av övergångsbestämmelsen och regleringen på lagnivå om grunderna för bedömnings- och uppföljningssystemet beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 15/2020 rd

Helsingfors 11.6.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna (delvis)
medlem Bella Forsgrén gröna (delvis)
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent (delvis)
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf (delvis)
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Leena Meri saf (delvis)
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd
ersättare Iiris Suomela gröna (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.