

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen och lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt till lagar som har samband med dem

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen och lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre samt till lagar som har samband med dem (RP 231/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Jaana Huhta, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Satu Karppanen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Elina Nyholm, justitieministeriet
- specialsakkunnig Amanda Mäkelä, justitieministeriet
- biträdande dataombudsman Heljä-Tuulia Pihamaa, Dataombudsmannens byrå
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att socialvårdslagen, lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre, lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och lagen om privat socialservice ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2023. Långvarig institutionsvård för äldre personer inom socialvården ska upphöra före utgången av 2027.

Utlåtande GrUU 24/2022 rd

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för privatlivet, 19 § om rätt till social trygghet, 121 § om kommunal och annan regional självstyrelse och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

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

(1) I propositionen föreslås det att socialvårdslagen och lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre och vissa andra lagar ändras. Det föreslås bland annat att bestämmelserna om service i hemmet och boendeservice i socialvårdslagen ses över. För att säkerställa hemvårdens kvalitet och tillräcklighet föreslås det att det till lagen fogas bestämmelser om planering av hembesök och genomförande av hemvård med hjälp av teknik samt om tryggnad av tillräcklig personal inom hemvården och om åtgärder för att ingripa i bristen på arbetskraft.

(2) Regleringen är relevant framför allt med avseende på 19 § i grundlagen. Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt 3 mom. i samma paragraf ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

(3) Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot de grundläggande lösningarna med avseende på 19 § i grundlagen. Med avseende på 10 § i grundlagen om skydd för privatlivet fäster utskottet uppmärksamhet vid de föreslagna bestämmelserna om trygghetsservice och om att ersätta hembesök med distanskontakt.

Trygghetsservice

(4) Enligt den föreslagna 19 b § i socialvårdslagen (lagförslag 1) ska trygghetsservice ordnas för personer som behöver den på grund av otrygghet till följd av sjukdom, hög ålder, skada eller någon annan motsvarande funktionsnedsättande orsak. Med trygghetsservice avses service som omfattar en för ändamålet lämplig trygghetsutrustning som står till klientens förfogande, mottagning dygnet runt av larm som kommer via utrustningen, bedömning av hjälpbehovet till följd av ett larm samt sörjande för att klienten får den hjälp som han eller hon behöver oberoende av tid på dygnet.

(5) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter i 10 § i grundlagen. Skyddet för privatlivet utgår från att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning från myndigheter eller andra utomstående. Det omfattar bland annat individens rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter med an-

Utlåtande GrUU 24/2022 rd

dra människor och omgivningen samt rätt att bestämma över sig själv och sin kropp. Begreppet "privatliv" kan förstås som ett samlande begrepp för en persons privata krets. (RP 309/1993 rd, s. 57). Med tanke på skyddet för privatlivet har till exempel bestämmelserna om olika övervaknings- och observationsbefogenheter som riktas mot en person eller en grupp av personer ansetts vara av betydelse (se t.ex. GrUU 9/2009 rd, s. 4/I).

(6) Bestämmelserna är relevanta också med avseende på skyddet för hemfriden enligt 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.

(7) Enligt propositionen bidrar de föreslagna bestämmelserna till att tillgodose rätten till oundgänglig omsorg enligt 19 § 1 mom. och rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Med hjälp av trygghetsservicen kan man ytterst också trygga rätten till liv enligt 7 § i grundlagen. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna finns det således godtagbara och vägande skäl för den föreslagna bestämmelsen om trygghetsservice. Regleringen kan anses vara nödvändig för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas i den mening som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen.

(8) I den föreslagna bestämmelsen definieras dock innehållet i trygghetsservicen översiktligt, vilket är problematiskt med tanke på grundlagen. I motiveringen till lagrummet (s. 100) sägs det att det finns en stor mängd trygghetsutrustning och det uppstår ständigt nya alternativ. De mest typiska alternativen är enligt motiven trygghetsarmband och trygghetstelefon samt olika system som baserar sig på rörelsedetektorer. Grundlagsutskottet påpekar att regleringens konsekvenser för de rättigheter som tryggas i 10 § i grundlagen är mycket olika beroende på om det är fråga om till exempel ett trygghetsarmband genom vilket klienten själv kan kontakta tillhandahållaren av skyddshjälpstjänster eller någon form av utrustning som automatiskt övervakar hur klienten rör sig.

(9) I den form som nu föreslås verkar regleringen möjliggöra ett mycket djupgående ingrepp i skyddet för privatlivet. Av regleringen framgår det till exempel inte hur trygghetsservicen ska genomföras, vilka personuppgifter som samlas in vid produktionen av servicen eller i vilken mån ibruktagandet av servicen baserar sig på samtycke. Bestämmelsen bör strykas ur lagförslaget eller preciseras betydligt. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Distanstjänster

(10) Hembesök som hör till hemvården kan enligt 46 b § 2 mom. i lagförslag 1 delvis ersättas med distanskontakter, om ett sådant sätt att tillhandahålla service lämpar sig för klienten och om kontakten till sitt innehåll motsvarar klientens servicebehov. Vid tillhandahållandet av hemvård kan även andra tekniska lösningar utnyttjas som stöd för klientens säkerhet, välbefinnande och möjligheter att klara sig hemma eller för att underlätta arbetstagarens arbete, om detta sker med respekt för klientens integritet.

Utlåtande GrUU 24/2022 rd

(11) Också bestämmelserna om distanstjänster i 46 b § 2 mom. är av betydelse med avseende på 10 § i grundlagen. På samma sätt som för bestämmelserna om trygghetsservice kan det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna påvisas godtagbara och vägande grunder för bestämmelserna om distanstjänster.

(12) Genom distansbesök kan man enligt motiveringen till 46 b § (s. 104) till exempel påminna om och övervaka att klienten tar sina läkemedel, följa upp och övervaka kostvanorna, påminna om munhygien, kontrollera hur klienten mår och/eller stöda och träna rörelseförmågan. Som exempel på andra tekniska lösningar nämns läkemedelsrobotar. I motiven till lagstiftningsordning (s. 131) hänvisas det i fråga om 46 b § också till sensorer och andra anordningar som installeras i klientens hem och med hjälp av vilka vårdpersonalen via en fjärrförbindelse kan följa bland annat klientens livsfunktioner, aktivitet, näringstillstånd och sömnrhythm.

(13) Ordalydelsen i 46 b § 2 mom. om distanstjänster är problematiskt vag. Bestämmelsen verkar möjliggöra inte bara enskilda kontakter som förutsätter klientens egen aktivitet på distans utan också exempelvis uppföljning av en persons livsfunktioner utan att klienten själv är aktiv. Med stöd av regleringen verkar det också möjligt att ingripa mycket djupt i skyddet för privatlivet. Av regleringen framgår det inte heller vilka personuppgifter som samlas in med hjälp av de tekniska lösningarna eller hur uppgifterna behandlas. Regleringen har inte heller avgränsats utifrån den omständighet som nämns i propositionsmotiven (s. 127), det vill säga att klientens funktioner inte bör övervakas i större utsträckning än vad klientens behov av vård och omsorg nödvändigt förutsätter, och det framgår inte av regleringen om ibruktagandet av tekniska lösningar alltid baserar sig på klientens uttryckliga samtycke. Bestämmelsen bör strykas ur lagförslaget eller preciseras betydligt. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Dem fortsatta beredningen

(14) Trots de kritiska synpunkterna betonar grundlagsutskottet att tekniska lösningar kan förbättra och komplettera vården och omsorgen och att användningen av sådana lösningar inte i sig är problematisk med tanke på grundlagen. Utskottet anser dock att de ändringar och kompletteringar av bestämmelserna om trygghetsservice och distanstjänster som är nödvändiga på grund av grundlagen kräver en mycket omfattande lagberedning. Utöver de omständigheter som uttryckligen nämns ovan bör man i regleringen också fästa uppmärksamhet vid exempelvis i vilken utsträckning användningen av tjänsterna baserar sig på klientens egen aktiva verksamhet och hur man tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna för andra än klienten (exempelvis de som bor i samma hushåll som klienten). Grundlagsutskottet betonar också det som även nämns i motiveringen till regleringen (s. 108), alltså att till exempel distansbesök inte helt och hållet kan ersätta fysiska klientbesök. Vid beredningen av regleringen bör man överväga hur det ska säkerställas att klienten har möjlighet att upprätthålla kontakter med andra människor.

(15) Grundlagsutskottet har ansett att det är nödvändigt och hör till god lagstiftningssed att beredningen av ett ärende åläggs statsrådet, i synnerhet om det i en regeringsproposition föreslås mycket avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i propositionen (se t.ex. GrUU 40/2021 rd, stycke 23, GrUU 9/2020 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 76/II). Utskottet anser att regleringen i det nu aktuella lagförslaget inte är särskilt omfattande (se även GrUU 12/2021 rd, stycke 76). Den fortsatta beredningens förmodade omfattning och regle-

Utlåtande GrUU 24/2022 rd

ringens betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna talar dock starkt för att beredningen åläggs statsrådet. Detta gäller särskilt 46 b § 2 mom. i lagförslag 1.

(16) Grundlagsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet noggrant bör överväga om lagändringarna kan beredas i utskottet. Grundlagsutskottet har i fråga om bestämmelser som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna förutsatt att avgörande ändringar som i väsentlig grad påverkar de grundläggande lösningarna i en proposition ska föreläggas grundlagsutskottet för ny bedömning (se t.ex. GrUU 40/2021 rd, stycke 24, och GrUU 4/2021 rd, stycke 41). I det nu aktuella fallet är det dessutom fråga om reglering som ingriper i skyddet för privatlivet och som ännu inte har bedömts särskilt för varje bestämmelse på det sätt som 74 § i grundlagen förutsätter. Om social- och hälsovårdsutskottet går in för att bereda ändringar i lagförslag 1 för att få regleringen att överensstämma med grundlagen på något annat sätt än genom att stryka den problematiska regleringen i förslaget, ska utskottets utkast till betänkande föreläggas grundlagsutskottet för behandling. Det är i föreliggande fall ett villkor för att lagförslag 1 i propositionen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 19 b § och 46 § 2 mom. och utskottets anmärkning att social- och hälsovårdsutskottets utkast till beaktande i förekommande ska föreläggas grundlagsutskottet för behandling beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 28.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Markus Lohi cent
ersättare Jani Mäkelä saf.

Utlåtande GrUU 24/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.