

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till socialvårdslag och vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 september 2014 regeringens proposition med förslag till socialvårdslag och vissa lagar som har samband med den (RP 164/2014 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Annika Juurikko, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor Toomas Kotkas
- biträdande professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en ny socialvårdslag stiftas. Syftet med lagen är att flytta fokus från specialiserade tjänster till allmänna tjänster, göra klienterna mer jämlika och förbättra samarbetet mellan myndigheterna.

Propositionen hänför sig till regeringens proposition om statsbudgeten för 2015 och är avsedd att bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2015.

Bestämmelserna om hemservice ska dock tillämpas redan från och med den 1 januari 2015.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på de grundläggande fri- och rättigheter som av störst relevans för socialvården. Enligt motiven är syftet med förslagen att fullfölja de konstitutionella

uppgifterna i 19 § 3 mom. i grundlagen och att i sista hand garantera den subjektiva rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. Vidare behandlas 7 § om rätten till liv och till personlig frihet och integritet, 10 § om skyddet för privatlivet, 21 § om rättssäkerhet och 6 § om jämlikhet. Dessutom nämns 121 § om kommunal självstyrelse och 80 § 1 mom. om befogenheter att utfärda förordning. Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med hänsyn till att propositionen innehåller omständigheter av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna anser regeringen det ändamålsenligt att begära utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förslaget till ny socialvårdslag är i många hänseenden betydelsefullt med avseende på de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Som det framgår av motiven till propositionen har förslaget en mycket nära koppling till de sociala rättigheter som tryggs i 19 § i grundlagen.

Ett särskilt syfte med förslaget är att fullfölja det allmännas uppdrag att enligt 19 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Grundlagen föreskriver inte hur tjänsterna ska ordnas, utan den förpliktar bara det allmänna att trygga tillgången till tjänster (RP 309/1993 rd, s. 75, se också GrUU 20/2004 rd). Sättet att ordna tjänster och tillgången till dem påverkar också indirekt andra grundläggande fri- och rättigheter, som jämlikhet, förbudet mot diskriminering eller rätten till liv och rätten till personlig integritet och säkerhet. En bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte kan utgå från en nivå som ger var och en förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 76—77, se också t.ex. GrUU 20/2004 rd och GrUU 30/2013 rd). Klausulen om att närmare bestämmelser ska ingå i lag ger lagstiftaren ett visst spelrum och visar att det exakta innehållet i en grundläggande fri- eller rättighet kan bestämmas först utifrån hela komplexet av bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och vanlig lagstiftning (GrUB 25/1994 rd).

Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg med stöd av 19 § 1 mom. i grundlagen. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med oundgänglig omsorg bland annat tjänster som tryggar för-

utsättningarna för ett människovärdigt liv (RP 309/1993 rd).

I detta sammanhang är också 19 § 4 mom. av betydelse. Momentet ålägger det allmänna en skyldighet att främja vars och ens rätt till bostad.

Sammanfattningsvis kan det sägas att de föreslagna bestämmelserna är korrekta vad beträffar skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de rättigheter som hör ihop med dem. I detta sammanhang vill grundlagsutskottet särskilt peka på 1 § i förslaget till socialvårdslag, där det sägs att syftet är att främja klientorienteringen. Detta är ett av de främsta syftena med lagförslaget och innebär i hög grad ett avsteg från dagens systemcentrerade tänkande. Det kommer mycket väl fram också i övrigt i lagförslaget (se t.ex. 2, 4 och 5 § och 4 kap.). Samtidigt medverkar detta till att stärka sambandet mellan socialvårdslagstiftningen och verkliga åtgärder för att tillgodose rättigheterna enligt 19 § i grundlagen. Detsamma gäller andra viktiga syften med lagen, bland annat att fokus flyttas från korrigerande åtgärder till insatser för välfärd och tidigt stöd.

Kap. 3 spelar en viktig roll för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och det innehåller främst bestämmelser om kommunernas ansvar för att ordna socialvård. Till största delen innebär bestämmelserna styrning av verksamheten i kommunerna eftersom de bland annat beskriver vad olika typer av sociala tjänster innebär, vilka mål de har och på vilka villkor de ska tillhandahållas. Däremot innehåller lagförslaget mycket få konkreta subjektiva rättigheter som ska ingå i kommunernas särskilda skyldighet att ordna sociala tjänster. Exempel på detta är framför allt rätt för familjer att i vissa fall få hemservice för att trygga familjens omsorgsuppgift (19 § 4 mom.) och gravida personers rätt att omedelbart få tillräckligt social service som stöd för alkohol- och drogfrihet (24 § 3 mom.). Det är dock värt att notera att detta åtminstone delvis kan förklaras med den sociala servicens karaktär och med att socialvårdslagen i hög grad är en allmän lag om socialvård. Det är av relevans att

2 § 1 mom. föreskriver att de bestämmelser som bäst tillgodoser klientens intressen ska tillämpas, om klienten har rätt att få socialvård med stöd av någon annan lag. I 14 § 2 mom. finns det en förteckning över de lagar som har närmare bestämmelser om vissa typer av kommunal socialservice.

För att vara lagstiftning med relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna är socialvårdslagen relativt generöst formulerad vad beträffar exakthetskravet. Det är dock fullt förståeligt om man ser till tjänsternas art och bestämmelsernas karaktär, som det sägs ovan. Utskottet påpekar dock att exaktheten också spelar en roll med avseende på 121 § i grundlagen. Enligt 2 mom. utfärdas bestämmelser uppgifter som åläggs kommuner genom lag. För sociallagstiftning är det vidare viktigt att bestämmelserna så tydligt som möjligt säger ut vilka uppgifter som ingår i kommunens särskilda ansvar att ordna service och vilka som ingår i kommunens allmänna anslagsberoende skyldighet. Det är viktigt att social- och hälsovårdsutskottet tar ställning till om lagförslaget uppfyller villkoret. När man lagstiftar om uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem (se t.ex. GrUU 16/2014 rd och GrUU 30/2013 rd). I avsnittet om ekonomiska konsekvenser redogörs det för kostnaderna för nya och utvidgade uppgifter och för de anknytande statsandelarna. Det måste följas upp vilka kostnader reformen medför för kommunerna.

Anmälningar för att bedöma behovet av socialvård

I 35 § 1 mom. ingår det bestämmelser om vem som är skyldig att hänvisa personer i behov av socialvård att uppsöka socialservice eller att kontakta den kommunala socialvårdsmyndigheten för att få sitt stödbehov bedömt. I det senare fallet kräver kontakten att den hjälpbehövande ger sitt samtycke. På grundval av 2 mom. ska en anmälan också göras trots sekretessbestämmelserna om samtycke inte kan inhämtas och personen är uppenbart oförmögen att svara för sin omsorg, hälsa eller säkerhet eller om ett barns bästa

absolut kräver det. Med stöd av 3 mom. kan anmälan också göras av andra personer oberoende av sekretessbestämmelserna. Syftet med 2 och 3 mom. är att säkerställa att stödbehövande får den omsorg de behöver också när de inte själva kan eller förstår att begära det.

Förslaget är betydelsefullt med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelserna motsvarar 25 § i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre, som har stiftats genom medverkan från grundlagsutskottet. Det finns tungt vägande skäl för bestämmelserna med avseende på 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen, och regleringen uppfyller också de övriga allmänna kriterierna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (jfr GrUU 36/2012 rd och GrUB 7/2006 rd). Bestämmelserna om skyldighet eller rätt att anmäla har ingen betydelse för lagstiftningsordningen.

Hemservice

På grundval av 19 § 4 mom. har barnfamiljer rätt att få hemservice som är nödvändig för att säkerställa att familjen kan fullfölja sin omsorgsuppgift, om det av de orsaker som anges i 2 mom. inte går att trygga barnets välfärd utan hemservice. Orsakerna i 2 mom. är nedsatt funktionsförmåga, familjeförhållanden, sjukdom, förlösning, skada eller något annat liknande skäl. Det handlar om en subjektiv rätt med hänvisning till dels lagformuleringen, dels motiven till propositionen (s. 91 och 118—119).

Bestämmelserna är i och för sig korrekta med avseende på 19 § i grundlagen, och särskilt med hänsyn till skyldigheten enligt 3 mom. att stödja familjerna. Utskottet påpekar dock att det i motiven (s. 91) sägs följande: "Service ska tillhandahållas när personen själv inte kan påverka hjälpbehovet, dvs. orsaken är i princip inte självförvållad ...". Vidare sägs det (s. 119) följande: "Tillhandahållandet av hemservice är inte nödvändigt så som avses i lagen, om föräldrarna inte klarar av sin omsorgsuppgift till följd av egna val i anslutning till situationen, det vill säga att föräldrarna alltid bär det primära ansvaret för

omsorgen om barnet". Det framgår dock inte av propositionen vad som avses med självförvållade orsaker eller egna val. Uppenbarligen kan frihetsstraff för en förälder, alkoholism eller till exempel separation mellan föräldrarna räknas till de kategorierna. Utskottet vill tillbakavisa den slutsats som eventuellt kan dras av motiveringen, det vill säga att den här typen av skäl automatiskt skulle leda till att hemservice avslås. Bestämmelserna avser i första hand att säkerställa barnets välfärd. Mot bakgrunden av 19 § 3 mom. och 6 § 3 mom. i grundlagen kan den här typen av skäl inte resultera i att det görs en bedömning av om kriterierna för hemservice som är nödvändig för att säkerställa omsorgsuppgiften är uppfyllda eller om hemservice är absolut nödvändig, även om propositionen understryker att det är föräldrarna som primärt har omsorg om barnet.

Ändringssökande

Enligt 50 § får omprövning begäras i ett beslut som avses i 45 och 46 § hos det organ som svarar för den kommunala socialvården. Ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får enligt 51 § överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen enligt vad förvaltningsprocesslagen föreskriver. Förvaltningsdomstolens beslut får på grundval av 53 § överklagas genom besvär bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Bestämmelserna innebär att besvärstillstånd utsträcks till att gälla alla de beslut av förvaltningsdomstolen som lagförslaget avser.

I nyare tolkning har grundlagsutskottet ansett det vara väsentligt att se till att systemet för att söka ändring överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt som det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet, när det bedöms om ett förvaltningsrättsligt system med besvär rätt uppfyller kraven på godtagbarhet och proportionalitet i relation till 21 § i grundlagen. Utskottet har särskilt påpekat att det framför allt gäller att kontrollera om överklagandet före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättstrygghetsgarantier fullföljs som krävs

i den aktuella ärendekategorin på grund av ärendets art och betydelse. Det är också av betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin (se GrUU 34/2012 rd, GrUU 33/2012 rd och GrUU 32/2012 rd).

De beslut som föreslås ingå i systemet med besvärstillstånd är enligt utskottet av den typen att rättssäkerheten kan anses vara garanterad, om målet kan komma upp i högsta förvaltningsdomstolen efter att besvärstillstånd beviljats. Behovet av att i enskilda fall få målet behandlat i högsta instans tillgodoses av att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det finns någon sådan grund som nämns i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. För ett system med besvärstillstånd talar också det faktum att begäran om omprövning tillämpas i det första steget av ändringssökande i alla de ärenden som kan överklagas till förvaltningsdomstolen. Bestämmelserna om ändringssökande är betydelsefulla med avseende på 21 § i grundlagen.

Övrigt

I det andra lagförslaget föreslår regeringen att 38 § 1 mom. i barnskyddslagen ändras. Det är en bestämmelse som grundlagsutskottet har medverkat till (GrUU 58/2006 rd). Enligt det gällande 38 § 1 mom. kan ett barn i brådskande ordning placeras i familjevård eller anstaltsvård eller den vård och omsorg barnet behöver ordnas på något annat sätt, om barnet av skäl som nämns i 40 § befinner sig i omedelbar fara eller i övrigt är i behov av brådskande placering och vård utom hemmet. I det föreslagna 38 § 1 mom. preciseras villkoren för brådskande placering. Enligt förslaget ska brådskande placering vara tillåten inte bara när kriterierna för omhändertagande av ett barn enligt 40 § uppfylls, utan också när brådskande placering och vård utanför hemmet behövs för att vissa begränsningar som avses i 11 kap. måste tillämpas under placeringen.

Det är ingen bra lösning att koppla ihop kriterierna för brådskande placering med ett kom-

mande behov av begränsningar. Målet med begränsningarna är att se till att syftet med omhändertagande av ett barn tillgodoses under vård utför hemmet och att samtidigt skydda barnet självt eller någon annan. Ett behov av att eventuellt tillämpa dem någon gång i framtiden kan inte vara ett villkor för brådsnande placering av ett barn, anser utskottet.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 7 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.