

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jaska Siikavirta, finansministeriet
- regeringsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- direktör Jari Keinänen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Virpi Kölhi, social- och hälsovårdsministeriet
- enhetschef Anne Hiiri, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- förändringsdirektör Marjukka Turunen, Folkpensionsanstalten
- överdirektör Markus Henriksson, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- överläkare Markku Kuusi, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ledande expert Eeva Nykänen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- verkställande direktör Aki Lindén, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- tf. social- och hälsovårdsdirektör Alapiessa Olli-Pekka, Hyvinge stad
- miljödirektör Leena Tuuri, Uleåborgs region, miljösektorn, miljö- och hälsoskydd
- miljödirektör Aili Heikkinen, samkommunen Peruspälvälukuntayhtymä Selänne, tillsyn över miljö- och hälsoskyddet
- specialsakkunnig Anu Nemlander, Finlands Kommunförbund
- första stadsveterinär Kirsi Hiltunen, Vanda stad, miljöcentralen, miljö- och hälsoskydd
- ledande expert Aino Närkki, Hyvinvointiala HALI ry
- verksamhetsledare Ismo Partanen, Läkarföretagen rf
- jurist Kirsi Väättämoinen, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- jurist Kati Lehtonen, Finlands Läkarförbund rf

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

- ordförande Teemu Holmén, Ympäristöterveyden Asiantuntijat ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- statsrådet
- Finansinspektionen
- sametinget
- Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet
- Delegationen för romska ärenden
- Esbo stad
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Julkisen alan unioni JAU ry
- Keva
- KT Kommunarbetsgivarna
- Kommunsektorns utbildade vårdpersonal KoHo rf
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt
- Turism- och Restaurangförbundet rf
- Renbeteslagsföreningen
- Finlands Dagligvaruhandel rf
- Finlands Tandläkarförbund rf
- Finlands Vattenverksförening rf
- Företagarna i Finland rf.

Inget yttrande av

- Parkano stad.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Genom propositionen genomförs de uppgiftsöverföringar som avses i den landskapslag som ingår i propositionen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och ordnande av social- och hälsovården (RP 15/2017 rd) samt vissa andra uppgiftsöverföringar från staten och kommunerna till landskapen. Propositionen har också förslag till lagstiftning om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter. Regeringen föreslår att Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet inrättas. Tanken är att myndigheten ska ta över största delen av de uppgifter som idag hör till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscentral (KEHA-centret), som föreslås bli nedlagda.

Enligt 4 § 1 mom. i lagförslaget om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska myndighetens uppgiftsområden vara 1) social- och hälsovård, 2) småbarnspedagogik samt undervisnings- och kulturväsende, 3) miljö och 4) arbetarskyddsförvaltning. Uppgiftsområdet för social- och hälsovård består, förutom av social- och hälsovård, av styrning och tillsyn enligt hälsoskyddslagen och tobakslagen samt av de statliga tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifterna i samband med alkoholförvaltningen.

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

Med avseende på social- och hälsovårdsutskottets fackområde är omorganiseringen av tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifterna inom social- och hälsovården det mest väsentliga. Inom utskottets fackområde föreslår regeringen också ändringar i hälsoskyddslagen, tobakslagen, läkemedelslagen, pensionslagen för den offentliga sektorn och lagen om Keva. Dessutom föreslås en ny lag om delegationen för romska ärenden.

Inrättandet av tillstånds- och tillsynsmyndigheten

Med tanke på tillsynen över social- och hälsovården och en samordnad tillståndspraxis välkomnar utskottet förslaget att inrätta en enda riksomfattande tillsynsmyndighet som ska övervaka de social- och hälsovårdstjänster som ordnas av landskapen. När tillsynen organiseras på det nya sättet kan det stödja genomförandet av social- och hälsovårdsreformen. När en enda riksomfattande myndighet inrättas förbättras möjligheterna att samordna riktlinjerna för tillståndspraxis, tillsyn och styrning. Jämfört med dagens decentraliserade system gör modellen med en förvaltningsövergripande myndighet det också möjligt att använda resurserna effektivare och att dra nytta av den breda samlade expertisen. För att tillsynen ska vara effektiv är det nödvändigt att tillförsäkra myndigheten tillräckliga resurser.

I dagens läge är arbetsfördelningen mellan Valvira och regionförvaltningsverken inte entydig och det har förekommit överlappningar. Valvira har haft till lagfäst uppgift att styra regionförvaltningsverken men har saknat lämpliga verktyg för ändamålet. I propositionsmotiven påpekar regeringen också att regionförvaltningsverkens tolkningar i bland annat tjänsteproducenternas tillståndsärenden inte har varit samordnade. Tack vare den nya myndigheten kommer problemen med arbetsfördelningen att försvinna och avgörandeprocessen kommer att samordnas. Koncentreringen av uppgifterna till den riksomfattande tillstånds- och tillsynsmyndigheten bidrar också till likabehandlingen av tillsynsobjekten inom olika områden. Det blir lättare för medborgarna att uträtta ärenden när tillstånds- och tillsynsärendena behandlas av en enda myndighet över förvaltningsgränserna. Dessutom är det viktigt att den förvaltningsövergripande myndigheten har möjlighet att bättre dra nytta av specialkompetens, vilket ger förutsättningar att korta ner behandlingstiderna för tillståndsärenden och klagan. Behandlingen av klagan har ibland dragit mycket ut på tiden, framför allt vid regionförvaltningsverken. För att behandlingstiderna ska kunna kortas ner behöver den nya myndigheten tillräckligt stora personella resurser och expertis.

Största delen av Valviras uppgifter kommer att övertas av den nya tillstånds- och tillsynsmyndigheten. Hit hör uppgifter med nära koppling till tillsynen över social- och hälsovårdsområdet, såsom registrering och övervakning av yrkesutbildade personer, tillsyn över privat social- och hälsovård, uppgifter som gäller avbrytande av havandeskap, sterilisering och adoption. Utskottet anser att propositionen fyller sitt syfte till denna del. Likaså är det lämpligt att Valviras och regionförvaltningsverkens resurser för hälsoskydd och övervakning av tobakslagen slås samman och att de här uppgifterna överförs till tillstånds- och tillsynsmyndigheten.

Enligt propositionsmotiven är avsikten att en del av Valviras uppgifter senare överförs till andra myndigheter. Enligt propositionen är avsikten att genom propositioner som lämnas separat delvis överföra uppgifterna också till Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) samt till social- och hälsovårdsministeriet. Den aktuella propositionen innehåller inget ändringsförslag om att överföra uppgifter till Fimea eller ministeriet.

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

De tillsynsuppgifter som enligt lagförslaget om ordnandet av social- och hälsovården i proposition RP 15/2017 rd ska skötas av Valvira och regionförvaltningsverket kommer genom den aktuella propositionen att överföras till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. I propositionen står det att de uppgifter i anslutning till forsknings- och utbildningsersättningar som hör till regionförvaltningsverken också ska överföras till en annan myndighet. En separat proposition kommer att överlämnas om de ändringar som behöver göras i lagen om ordnandet av social- och hälsovården. Den aktuella propositionen innehåller alltså inget förslag om den här uppgiftsöverföringen.

Bestämmelser om bland annat beredskapsuppgifterna för myndighetens social- och hälsovårdssektor ska enligt utredning utfärdas senare i samband med förslag till ändringar i substanslagarna om social- och hälsovårdstjänsterna. Ändringarna i lagstiftningen om uppgifterna avses huvudsakligen bli genomförda genom en separat proposition.

Enligt 2 § i införelselagen i den aktuella propositionen ska regionförvaltningsverken läggas ner och enligt 4 § ska deras uppgifter övertas av tillstånds- och tillsynsmyndigheten. Således ska myndigheten ha hand om tillsynsuppgifterna enligt lagen om ordnande men också bland annat de ovannämnda ärendena som gäller forsknings- och utbildningsersättningar samt beredskapsuppgifterna. Utskottet ser det som en brist att det i det här sammanhanget inte har gjorts någon beredning eller bedömning av om det är en lämplig eller fungerande lösning att överföra de här uppgifterna till tillstånds- och tillsynsmyndigheten. Överföringen bygger i den aktuella propositionen på en allmän bestämmelse som utgör ett slags sista utväg. Förvaltningsutskottet bör granska överföringen av de olika uppgifterna i ett övergripande perspektiv och kontrollera att det till alla delar finns lämpliga bestämmelser om de behöriga myndigheterna.

Styrningen och övervakningen av social- och hälsovården

Vårdreformen och landskapsreformen kommer att leda till förändringar i styrningen och uppföljningen av social- och hälsovården. Staten styr och följer upp landskapens verksamhet, medan landskapen styr och följer upp tjänsteproducenterna. Institutet för hälsa och välfärd får nya uppgifter inom bland annat utvärdering av tillgången till tjänster och av hur väl finansieringen räcker till samt inom uppföljning av social- och hälsovården. Den uppföljning och utvärdering som görs av Institutet för hälsa och välfärd bildar utgångspunkt för social- och hälsovårdsministeriets styr- och utvärderingsuppgifter och måste beaktas också av landskapens revisionsnämnder. Tillsynsmyndigheterna samverkar med social- och hälsovårdsministeriet, Institutet för hälsa och välfärd och landskapet.

Utskottet konstaterar att kraven på uppgifterna att övervaka social- och hälsovården framhävs nu när servicestrukturerna inom social- och hälsovården reformeras i stor skala. De tillsynsuppgifter som ska handhas av tillstånds- och tillsynsmyndigheten bör granskas inom ramen för den helhet som utgörs av bestämmelserna om de styr- och tillsynsuppgifter av många slag som ingår dels i landskapslagen, lagen om ordnandet av social- och hälsovården och lagen om kundens valfrihet inom social- och hälsovården (nedan valfrihetslagen), dels i lagen om produktion av social- och hälso-tjänster (nedan tjänsteproducentlagen).

I 4 kap. i den föreslagna lagen om ordnande finns bestämmelser om styrningen och planeringen av social- och hälsovården, medan 6 kap. föreskriver om myndighetstillsynen över ordnandet av

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

social- och hälsovården och lagenligheten i servicestrukturen. Lagen om ordnandet föreskriver om tillsynsmyndigheternas (Valvira och regionförvaltningsverket) tillsyns- och styruppgifter (45 §), inspektionsrätt (47 §), rätt till information (51 §) och påföljder (48 och 49 §). De här uppgifterna ska genom den aktuella propositionen överföras till tillstånds- och tillsynsmyndigheten.

När ansvaret för att ordna social- och hälsovårdsuppgifterna överförs från kommunerna till landskapen med stöd av den landskapslag och lag om ordnande som föreslås i proposition RP 15/2017 rd kommer landskapen också att ta över många tillsynsuppgifter som i nuläget hör till kommunerna.

Enligt förslaget till valfrihetslag ska landskapet få en hel del uppgifter med anknytning till styrningen och övervakningen av tjänsteproduktionen och tjänsteproducenterna. Förpliktelserna gäller bland annat villkor för tjänsteproducenter (42 §), förvaltningsbeslut om villkoren (43 §), godkännande av producenter som producenter av direktvalstjänster och producenter av kundsedelstjänster (46 §), återkallande av godkännande (47 §), ingående av avtal med producenter av direktvalstjänster (48 §) samt uppsägning och hävning av avtal (50 §). Dessutom ska producenter av direktvalstjänster, producenter av kundsedelstjänster och producenter som tillhandahåller tjänster enligt personlig budget lämna boksluts- och beskattningsuppgifter (59 §) samt uppgifter om tjänsteverksamheten (60 §) till landskapet.

I 81 § i förslaget till valfrihetslag finns bestämmelser om tillsynen. Landskapet ska övervaka sådana inom sitt område verksamma producenter av social- och hälsovårdstjänster som tillhandahåller direktvalstjänster, kundsedelstjänster och tjänster som tillhandahålls enligt en personlig budget. Tillsynsskyldigheten gäller också producenternas eventuella underleverantörer. Landskapet ska ha relativt omfattande rätt att få upplysningar och företa inspektioner i syfte att sköta sin tillsynsuppgift. Dessutom har landskapet en skyldighet att be producenten redogöra för eventuella missförhållanden eller brister i verksamheten och att kräva att dessa åtgärdas. Om en producent av direktvalstjänster eller en producent av kundsedelstjänster inte avhjälper missförhållandena eller bristerna inom den tidsfrist som landskapet satt ut, kan landskapet vidta åtgärder för att återkalla godkännandet och för att säga upp eller häva avtalet. Landskapen ska alltså ha en bred och effektiv metodarsenal att använda för tillsynen. Genom utbildning och styrning måste det ses till att landskapen också använder de här metoderna effektivt och ändamålsenligt.

Den här tillsynsorganisationen av ny typ för med sig vissa utmaningar när det gäller effektiviteten och klarheten i arbetsfördelningen och informationsflödet mellan de olika aktörerna inom tillsynen: egenkontrollen, landskapets tillsynsåtgärder och den riksomfattande tillstånds- och tillsynsmyndigheten. Bestämmelserna om samarbete inom tillsynen föreskriver bland annat att tillsynsmyndigheten till landskapet ska anmäla påträffade missförhållanden i tjänsteproducenternas verksamhet och att landskapet på motsvarande sätt ska anmäla sina observationer till tillsynsmyndigheten (24 § i tjänsteproducentlagen). Dessutom ska landskapet och tillsynsmyndigheterna sända sina inspektionsberättelser till varandra. Utskottet påpekar att samarbetsstrukturerna mellan landskapet och tillstånds- och tillsynsmyndigheten måste byggas upp i god tid innan den nya organisationen införs, så att tillsynssystemet fungerar heltäckande genast från start.

Den föreslagna lagen om produktion av social- och hälso- och sjukvårdstjänster (RP 52/2017 rd) innehåller också särskilda bestämmelser om styrning och övervakning av den verksamhet som avses i lagen.

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

Bestämmelserna föreskriver bland annat om styrnings- och utvärderingsbesök (22 §), samarbete mellan myndigheterna (24 §), inspektionsrätt (25 §) och påföljder (26—29 §).

Regleringen av styrningen och övervakningen av social- och hälsovården är alltså mångahanda. Men det viktigaste är att tillsynen över lag fungerar i praktiken. I propositionsmotiven framhåller regeringen att den rikstäckande myndigheten med sin tväradministrativa och multiprofessionella verksamhet har förutsättningar att göra en övergripande bedömning av behoven hos de människor som behöver social- och hälsovårdstjänster samt att på riksnivå främja jämlikheten mellan social- och hälsovårdskunderna. Det här är viktigt därför att den reform av social- och hälsovården som är under beredning och inrättandet av landskapsförvaltningen i anslutning till den i genomförandeskedet kan ha en menlig inverkan på social- och hälsovårdssystemets funktion, tillgången på service samt på social- och hälsovårdskundernas rättssäkerhet, så som det står i konsekvensbedömningen i den föreliggande propositionen (s. 171). Internationella erfarenheter visar att reformen och brytningsskedet kommer att pågå i flera år och att tillgången på tjänster under den tiden eventuellt försvagas så mycket att patient- och klientsäkerheten kan äventyras. Tillsynsbehovet kommer således att öka.

De privata social- och hälso-tjänsternas andel av tjänsteproduktionen växer ständigt, vilket också ökar tillsynsbehovet. Eftersom resurserna för tillsyn inte kan ökas i proportion till ökningen av privata tjänster, ser utskottet det som viktigt att rikta de tillgängliga resurserna så att både de privata och de offentliga social- och hälso-tjänsternas kvalitet kan tryggas så bra som möjligt. I den breda offentliga debatten på sistone har de problem och försummelser som påträffats inom tillsynen lyfts fram, i synnerhet inom äldreomsorgen och vården av andra utsatta grupper. I resursfördelningen vid den riksomfattande myndigheten är det särskilt viktigt att myndigheten på eget initiativ ingriper i brister och missförhållanden inom social- och hälsovården när det är fråga om kundkategorier i en särskilt sårbar ställning, exempelvis minderåriga personer, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och personer som löper risk för marginalisering och som inte har tillräckliga kunskaper eller färdigheter att göra klagomål eller att på annat sätt få sitt ärende upptaget till behandling hos en tillsynsmyndighet. De massiva reformer som ska genomföras samtidigt får inte under några omständigheter riskera patient- eller klientsäkerheten.

Egenkontroll och styrning

I propositionsmotiven framhävs det att myndigheten i första hand ska utöva proaktiv styrning och tillsyn på eget initiativ. Syftet med tillsynen över social- och hälsovården är att övervaka kvaliteten, patientsäkerheten och fullföljandet av patientens rättigheter. Även om fokus allt mer kommer att ligga på proaktiv och styrande tillsyn är den reaktiva tillsynen ett ytterst viktigt delområde med tanke på patientsäkerheten. Tillsynen över yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården har en synnerligen stor betydelse för klient- och patientsäkerheten.

Vid sidan av myndighetstillsynen ska tjänsteproducenternas och de olika verksamhetsställets egenkontroll med tillhörande processer leva upp till den lagfästa standarden. Enligt 21 § i lagen om ordnandet ska landskapen ha ett program för egenkontroll i fråga om de tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar. Med hjälp av programmet ska det garanteras att tjänsterna ordnas i landskapet på det sätt som krävs i lagstiftningen. En tjänsteproducent som producerar social- och hälsovårdstjänster för landskapet ska övervaka att den egna verksamheten är korrekt lik-

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

som även klient- och patientsäkerheten och kvaliteten i övrigt. Tjänsteproducenten svarar för att planen för egenkontroll följs då tjänster produceras (24 § i lagen om ordnandet).

Egenkontrollen kommer att vara den primära formen av tillsyn över tjänsteproduktionen oberoende av om tjänsterna produceras av landskapet eller en privat tjänsteproducent. För att egenkontrollen ska vara effektiv måste tjänsteproducenten ha kompetens och resurser. Verksamhetsställena ska behandla oönskade händelser, anmärkningar, klagomål och patientskadebeslut. Behandlingsprocesserna ska vara tillbörliga och personalen på arbetsplatsen ska ha kännedom om dem. Utskottet anser att anvisningar om förfarandet för att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 48 § i socialvårdsplanen bör ingå i planen för egenkontroll. För att egenkontrollen ska fungera är det absolut nödvändigt att den person som gjort en anmälan inte utsätts för negativa motåtgärder och att arbetstagarnas rättsskydd inte äventyras till följd av anmälan. Även detta måste sägas ut i planen för egenkontroll, så att öppenhet och anmälningar om missförhållanden blir en del av arbetskulturen. Egenkontroll är ett effektivt sätt att förebygga brister i tjänsterna och det snabbaste sättet att åtgärda påträffade brister.

För egenkontrollen kommer verksamhetsställena att behöva en hel del myndighetsanvisningar och stöd från tillsynsmyndigheterna, så de styrande uppgifterna inom social- och hälsovården kommer att få stor betydelse. Utskottet framhåller att landskapets och tillstånds- och tillsynsmyndighetens styruppgift inte får överskuggas av tillsynsuppgiften, eftersom styrningen av tjänsteproducenterna förebygger brister i verksamheten och patientsäkerheten. Styrningen bör gälla både proaktiv och reaktiv tillsyn.

Egenkontrollen måste genomföras korrekt för att verksamheten ska vara av hög kvalitet, men det räcker inte med enbart egenkontroll för att garantera att försummelser motverkas. Inte ens väl fungerande egenkontroll kan ersätta myndighetstillsynen. Myndighetstillsyn behövs både på förhand och i efterhand. Därför ska myndighetstillsynen gälla både planerna för egenkontroll och uppföljningen av dem såväl som den verksamhet som bedrivs direkt i kontaktytan till kunderna. När man i enlighet med tjänsteproducentlagen i stället för ett förfarande med tillståndsansökan ska gå in för att registrera producenterna och minska förhandstillsynen blir efterhandstillsynen allt viktigare. För att tillsynsmyndigheterna ska kunna rikta tillsynsåtgärderna exakt måste de få tillräckligt med information om problemen inom vården och omsorgen på vård- och omsorgsenheterna. De anställda på enheterna måste få möjlighet att anonymt anmäla missförhållanden direkt till myndigheterna.

När de offentligt finansierade tjänsteproducenterna bli fler måste det också ses till att tillsynen är samordnad och jämlik. I en föränderlig produktionsmiljö är det särskilt viktigt att den myndighet som registrerar producenterna och övervakar deras verksamhet har enhetlig praxis. Det är också angeläget att digitala processer nyttjas fullt ut inom tillsynen och att den administrativa bördan på verksamhetsställena minskar.

Kompetens och resurser

I propositionen står det att avsikten är att tillstånds- och tillsynsmyndigheten ska ha ett verksamhetsställe i varje landskap och att den därutöver kan ha arbetsställen enligt vad som bestäms i arbetsordningen. Samtliga uppgifter inom ansvarsområdena ska inte utföras på alla verksamhets-

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

ställen utan personalen ska också i fortsättningen placeras på olika verksamhetsställen och arbetsställen på ett sätt som är ändamålsenligt med tanke på skötseln av uppgifterna. Behovet av ett heltäckande regionalt nätverk av verksamhetsställen accentueras i uppgifter som förutsätter fysisk närvaro vid inspektioner. Den här typen av uppgifter ingår i tillsynen över tjänsteproduktionen. Tillstånds- och tillsynsmyndigheten måste försäkra sig om att de regionala verksamhetsställena har tillräcklig expertis och resurser också i de mindre landskapen.

Eftersom tillsynsuppgifterna som sagt är så varierande måste landskapen ha gott om resurser för att administrera valfriheten och arbeta med styrning och övervakning av tjänsteproducenterna. I vilket fall som helst kommer landskapets administrativa uppgift med avseende på arbetsmängden att utgöra en betydande helhet i alla landskap, står det i konsekvensbedömningen i propositionen. Landskapens tillsynsarbete kommer att kräva bred kompetens och massiva resurser för att klara av uppgifterna. Genom riksomfattande styrning måste det ses till att varje landskap har faktiska förutsättningar att klara av sin tillsynsuppgift ända från början av reformen och avsätter tillräckliga resurser för tillsynen. Samtidigt måste tillstånds- och tillsynsmyndigheten ha en tillräckligt stor personalstyrka som är förtrogen med social- och hälsovårdsverksamheten.

Utskottet påpekar att de myndigheter som i dag övervakar social- och hälsovården har haft otillräckliga resurser och att resurserna helt klart behöver ökas vid reformen. När tjänsteproducenterna blir fler krävs det omfattande kännedom om social- och hälsovården. Många uppgifter som i dag hör till Valvira eller regionförvaltningsverken har under årens lopp blivit allt mer krävande i medicinskt hänseende, vilket framhäver betydelsen av sakkunskap vid den nya myndigheten. Särskilt viktigt är detta i den inledande fasen i reformen, då varken kunderna eller andra aktörer ännu har vant sig vid det nya systemet.

En effektiv och resultatrik organisering och ledning av tillsynen spelar en nyckelroll för hur brister i vården och omsorgen kan motverkas och hur man snabbt och effektivt kan reagera på försummelser. I övergångsskedet kan det uppstå risker som är förknippade med inledandet av verksamheten, står det i konsekvensbedömningen i propositionen (s 144). Utskottet ser det som en uppenbar risk att tillsynen inte fungerar fullt ut i övergångsfasen eftersom den massiva omorganiseringen binder upp ämbetsverkens personella resurser. När reformen verkställs måste det ses till att hela tillsynssystemet fungerar effektivare och ger bättre resultat än vad dagens system har gjort och att tillsynssystemet är fullt funktionsdugligt redan när genomförandet av reformen inleds.

Miljö- och hälsoskyddets uppgifter

I propositionen föreslår regeringen att kommunernas uppgifter enligt hälsoskyddslagen, tobakslagen och läkemedelslagen överförs till landskapen. Detta uppfyller målet att miljö- och hälsoskyddsuppgifterna koncentreras till större enheter än i dag. Valviras och regionförvaltningsverkens nuvarande styrningsuppgifter enligt hälsoskyddslagen och tobakslagen överförs till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Genom sammanslagningen av resurserna eftersträvas en effektivare styrning på riksnivå.

De minsta tillsynsenheternas resurser när det gäller miljö- och hälsoskyddet har enligt propositionen varit otillräckliga för specialisering inom de olika tillsynssektorena. En överföring av mil-

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

jö- och hälsoskyddsuppgifterna från kommunerna till landskapen möjliggör en mera omfattande specialisering än för närvarande och förbättrar myndigheternas verksamhet. Överföringen av miljö- och hälsoskyddsuppgifterna från kommunerna till landskapen möjliggör också ett effektivare samarbete med andra funktioner som överförs till landskapen. När uppgifter flyttas bort från kommunernas organisationer måste samarbetet mellan landskapen och kommunerna garanteras.

De uppgifter som för närvarande följer av hälsoskyddslagen, tobakslagen och läkemedelslagen ska överföras från kommunernas och miljö- och hälsoskyddets samarbetsområden till landskapen, där personalstyrkan och tillsynspraxis i uppgifterna ska motsvara dagsläget. Avgiftspraxis enligt hälsoskyddslagen och läkemedelslagen föreslås inte bli ändrad.

När hela miljö- och hälsoskyddet sköts som en uppgift inom landskapet ger det enligt propositionen möjlighet till effektiv tillsyn av hög kvalitet. Att förena de knappa resurserna inom regionalförvaltningen och lokalförvaltningen förväntas resultera i synergifördelar och resursbesparingar. Även ansvaret för den nationella beredskapen för djursjukdomar och beredskapsupplag, sjukdomsbekämpningen samt ordnandet av jour med tanke på akuta uppdrag i anslutning till djurskydd och inom tillsynen över djursjukdomar ska övertas av landskapen.

Genom reformen förbättras personalens möjlighet att specialisera sig och organisera skötseln av uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt. Särskilt tillsynen över djurs hälsa och välbefinnande har skötts med mycket små resurser, står det i propositionen. Att överföra uppgifterna till landskapsnivån förbättrar möjligheterna att dirigera resurserna dit de mest behövs. När olika myndigheters resurser slås samman går det att effektivisera verksamheten.

Utskottet ser det som viktigt att det blir möjligt att effektivisera tillsynen och utveckla verksamheten när det samlade miljö- och hälsoskyddet ska handhas av landskapen. Samarbetet mellan myndigheterna och uppgiftsområdena har stor betydelse. Exempelvis den föreslagna hälsoskyddslagen förpliktar landskapet och kommunerna att bedriva proaktivt och interaktivt samarbete inom hälsoskyddet. Utskottet ser positivt på detta bland annat eftersom åtgärder som påverkar hälsoskyddet vidtas i stor utsträckning också på andra håll än inom tillsynen över hälsoskyddet.

Sakkunniga har föreslagit ett nytt jourssystem för de myndigheter vars uppgifter berör smittsamma sjukdomar och hälsoskydd. Störningar i hushållsvattnets kvalitet är exempel på situationer där det kan behövas snabba åtgärder olika tider på dygnet. Enligt utredning pågår för närvarande en bedömning av eventuella behov att ändra lagstiftningen på den här punkten.

Avgifter för övervakningen enligt tobakslagen

Enligt 1 § i den gällande tobakslagen är syftet med lagen att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende ska upphöra.

Det föreslås att landskapen i enlighet med tobakslagen ska ta ut tillsynsavgifter hos detalj- och partihandlare. Till åtskillnad från vad som är fallet med kommunerna enligt den gällande tobak-

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

slagen, kommer landskapen inte att ha prövningsrätt när det gäller tillsynsavgiftens storlek, utan den ska bestämmas i lag. Liksom för närvarande ska tillsynsavgiften tas ut per försäljningsställe.

Enligt den gällande tobakslagen får kommunen besluta om beloppet av den årliga övervakningsavgiften upp till de maximala beloppen (500 eller 1 000 euro per försäljningsdisk). I registret över försäljningstillstånd för tobaksprodukter finns ungefär 37 000 försäljningsställen för tobaksprodukter registrerade och tillsynsavgiften per enhet är i genomsnitt 344 euro. Utfallet av övervakningsavgifterna är sammanlagt ungefär 12,7 miljoner euro.

Avsikten med propositionen är att verksamhetsidkarnas genomsnittliga avgiftsbörda inte ska öka. I propositionen föreslås en tillsynsavgift på 350 euro per försäljningsställe, vilket i praktiken motsvarar tillsynsenheternas nuvarande genomsnittliga tillsynsavgift. I sådana fall då ett försäljningsställe säljer både tobaksprodukter och nikotinvätskor föreslås tillsynsavgiften vara 500 euro per försäljningsställe, medan tillsynsavgiften enligt tobakslagen i sådana situationer får uppgå till högst 1 000 euro.

Sakkunniga har påpekat att många kommuner och merparten av de största städerna har tagit ut full övervakningsavgift. Övervakningsavgifterna beräknas ha minskat antalet detaljförsäljningsställen för tobaksprodukter med ungefär 1 500 efter att tobakslagen trädde i kraft. Utskottet anser att övervakningsavgifterna har bidragit till uppnåendet av målen för tobakslagen och att en sänkning av avgifterna kan leda till att försäljningsställena blir fler och tillgången på tobaksprodukter därmed ökar. Det måste bevakas hur avgiftsändringen påverkar antalet försäljningsställen och försäljningsdiskar och i förekommande fall måste avgifterna höjas för att syftena med tobakslagen ska fullföljas.

Alkoholförvaltning

Valvira är i nuläget tillstånds- och tillsynsmyndighet när det gäller tillverkning, partiförsäljning och skattefri användning av alkohol samt import av sprit. Till ämbetsverkets uppgifter hör att i hela landet styra och utveckla tillståndsförvaltningen och tillsynen vid regionförvaltningsverken, att producera data- och kommunikationstjänster för alkoholförvaltningen och att övervaka minutförsäljningen och serveringen av alkoholdrycker samt reklam och annan säljfrämjande verksamhet i fråga om alkoholdrycker. Valvira är registeransvarigt för det riksomfattande alkoholnäringsregister som ska föras över näringsutövare för handläggning och övervakning av ärenden gällande alkoholtillstånd och för alkoholstatistiken.

Enligt motiveringen till 4 § i den föreslagna lagen om Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska uppgifterna inom social- och hälsoområdet bestå av de tillstånds-, styrnings-, registrerings-, tillsyns- och finansieringsuppgifter inom social- och hälsovården som sköts av regionförvaltningsverken och av Valvira, med undantag för den regionala koordineringen av främjandet av hälsa och välfärd. Utöver social- och hälsovården ska uppgiftsområdet bestå av styrning och tillsyn enligt hälsoskyddslagen och tobakslagen samt av de statliga tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifterna i samband med alkoholförvaltningen.

Uppgifter som Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska handha inom den riksomfattande alkoholförvaltningen är tillverknings-, import-, partihandels- och användningstillstånd gällande al-

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

kohol, tillsyn över tillverkare, partihandlares och tillståndsinnehavares verksamhet i samband med alkoholdrycker, produkttillsyn av alkohol, övervakning av reklam och annan säljfrämjande verksamhet samt styrning av landskapens alkoholövervakning.

Regionförvaltningsverkens uppgifter inom den regionala alkoholförvaltningen ska övertas av landskapen (6 § 1 mom. 3 punkten i landskapslagen).

En totalrevidering av alkohollagen (1102/2017) trädde i kraft den 1 mars 2018. Av denna orsak genomförs i alkohollagen inga uppgiftsöverföringar i detta sammanhang. Uppgiftsöverföringarna ska enligt propositionen genomföras genom en separat proposition.

Landskapen ska överta uppgifter inom hälsoskyddet, övervakningen av tobakslagen och den regionala alkoholövervakningen. Det rör sig om uppgifter som enligt propositionen kan ha synergieffekter, varför det är viktigt att tillsyns- och styrningsuppgifterna är samordnade. Utskottet påpekar att det inom den riksomfattande styrningen bör ses till att tillstånds- och tillsynspraxis är samordnad och förutsebar.

Läkemedelslagen

I fråga om läkemedelslagen gäller ändringsförslagen i propositionen beviljandet av detaljhandels-tillstånd för nikotinpreparat och tillsynen över försäljning. Tillsynen över försäljningen av nikotinpreparat sköts i samband med tillsynen över tobakslagen, eftersom nikotinpreparat och tobaksprodukter säljs på samma ställen. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska kommunens uppgifter kring tillsynen över nikotinpreparat övertas av landskapet. Lagen kompletteras med bestämmelser om överklagande av beslut om försäljningstillstånd för och tillsyn över nikotinpreparat. Utskottet anser att ändringsförslagen är motiverade.

Nikotinpreparat får säljas på apotek och enligt 54 a § i läkemedelslagen också i de detaljhandelsaffärer, kiosker, servicestationer och förplägnadsrörelser som säljer tobaksprodukter. Utskottet anser att villkoret att tobak ska säljas på samma försäljningsställe framöver måste utvärderas framför allt med avseende på målet att minska rökningen.

Utskottet påpekar att ordet regionförvaltningsverket i 93 § 3 mom. i läkemedelslagen behöver ändras till Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet. Utskottet föreslår att 93 § 3 mom. i läkemedelslagen ändras enligt följande:

93 §

Vite i fråga om förbudet eller förordnandet döms ut av **Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet** på yrkande av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet.

Dessutom föreslår utskottet att hänvisningen till den numera upphävda lagen i 54 d § 2 mom. i läkemedelslagen samtidigt korrigeras enligt följande:

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

54 d §

Avgifter enligt denna paragraf är direkt utsökningsbara. Bestämmelser om indrivning av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

Romska ärenden

I förslaget till landskapslag i proposition RP 15/2017 rd ingår bestämmelser om att förutsättningarna för regional skötsel av romska ärenden ska tryggas genom att landskapen åläggs att sköta denna uppgift. Eftersom landskapen kan åläggas uppgifter endast genom lag och eftersom det för närvarande föreskrivs om romska ärenden endast på förordningsnivå, ingår det i den föreliggande propositionen ett lagförslag om regionala delegationer för romska ärenden och om uppgifter som gäller romska ärenden. I lagförslaget ingår bestämmelser om uppgifterna, sammansättningen och ansvarsområdena för de regionala delegationer för romska ärenden som ska tillsättas i landskapet. I stället för fyra delegationer som nu ska det tillsättas fem delegationer, det vill säga en för varje specialupptagningsområde som föreskrivs i förslaget till lag om ordnandet av social- och hälsovården i proposition RP 15/2017 rd. Genom förordning ska det närmare föreskrivas om tillsättningen av delegationerna samt om organiseringen av deras verksamhet och förfarandet för val av delegationsmedlemmar.

Den här förstärkningen av de regionala strukturerna för rompolitiken är behövlig med tanke på den romska befolkningens möjligheter till samhälleligt deltagande och inflytande samt för att utveckla rompolitiken. En undersökning som nyligen publicerats av Institutet för hälsa och välfärd visar att upplevelser av diskriminering, en låg utbildningsnivå, dålig sysselsättning och svag ekonomisk situation är vanliga bland romerna. Undersökningen lyfter fram utmaningar såsom flera folksjukdomar med tillhörande frekventa riskfaktorer och svårigheter med den fysiska funktionsförmågan.

När de regionala delegationerna blir fler stärks samarbetsstrukturerna mellan de lokala myndigheterna och den romska befolkningen så att dess möjligheter till deltagande och inflytande samt jämlikheten förbättras i hela landet. När den romska befolkningens deltagande främjas och dess levnadsförhållanden förbättras är det viktigt att verksamheten bedrivs nära andra aktörer på området och att tväradministrativt samarbete bedrivs exempelvis med social- och hälsovården, arbetskraftsförvaltningen samt undervisnings- och kulturväsendet. För att den romska befolkningen ska få bättre levnadsförhållanden och möjligheter till delaktighet måste landskapen aktivt ta fram ett eget faktaunderlag om romernas situation. När faktaunderlaget utökas underlättar det planeringen och uppföljningen av rompolitiken och den internationella rapporteringen.

Reform av Kommunernas pensionsförsäkrings förvaltning

I propositionen med förslag till inrättande av landskap och en reform av social- och hälsovården (RP 15/2017 rd) föreslår regeringen ändringar i bestämmelserna om Kevas medlemssamfund och bestämmandet av pensionsavgifter. Landskapen ska vara medlemssamfund i Keva och de bolag

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

som landskapen har bestämmande inflytande över ska kunna bli medlemssamfund i Keva på samma sätt som de bolag som kommunerna har bestämmande inflytande över.

Med anledning av landskapsreformen föreslår regeringen i den aktuella propositionen att sammansättningen i Kevas förvaltningsorgan ses över på så sätt att landskapen och kommunerna blir jämlikt representerade i förvaltningen. Härefter ska Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT vara företrädare i Kevas förvaltning och antalet personer som ska föreslås av huvudavtalsorganisationerna utökas på så sätt att alla avtalsorganisationer får möjlighet att bli representerade i förvaltningen. Uppgiftsfördelningen mellan organen föreslås bli ändrad och lagen kompletteras med bestämmelser om elektroniskt beslutsförfarande. Dessutom föreslås nya bestämmelser om god förvaltnings- och ledningspraxis. Vissa preciseringar föreslås i uppgifterna för Kevas styrelse och verkställande direktör.

Utskottet ser det som ett framsteg att lagstiftningen om Keva gradvis tillnärmas lagstiftningen om arbetspensionsförsäkringsbolagen. Utskottet har redan tidigare påpekat att arbetsmarknadsparterna behöver få stärkt representation inom Kevas förvaltning på samma sätt som arbetspensionsbolagen i enlighet med paritetsprincipen (ShUB 6/2015 rd). Den föreslagna lagen möjliggör detta. Utskottet välkomnar också de föreslagna bestämmelserna om allmänna förvaltningskrav. Men det kommer fortfarande att finnas vissa skillnader jämfört med förvaltningskraven på arbetspensionsbolagen. Ambitionen bör vara att få bort de här skillnaderna för att regleringen av arbetspensionssektorn ska samordnas.

I propositionen föreslås inga ändringar i tillsynen över Kevas förvaltning, fastän vissa andra ändringar föreslås i 6 § om allmän tillsyn. Finansinspektionen har inte rätt att övervaka Kevas förvaltning. Finansinspektionen har hand om tillsynen över planeringen av Kevas finansieringsverksamhet och för granskningen av placeringsverksamheten. I övrigt ansvarar finansministeriet för tillsynen över Keva. När tillsynen är uppdelad på två aktörer uppstår det gränssnitt och skuggområden, och Finansinspektionen har inte för Kevas del motsvarande behörighet som i fråga om arbetspensionsanstalterna. I det ovannämnda betänkandet noterar social- och hälsovårdsutskottet att tillsynen över Kevas placeringsverksamhet bör vara heltäckande och att eventuella kontakter mellan tillsynen av placeringsverksamheten och förvaltningen bör minskas. Med beaktande av karaktären av Kevas verksamhet och mängden och kvaliteten i fråga om de medel som Keva har hand om bör rättigheterna och ansvaret i fråga om tillsynen utgöra en tydlig och välfungerande helhet. En tydlig och entydig tillsyn skulle ha större genomslagskraft.

Införande

Den aktuella propositionen innehåller ett förslag till en särskild införandelag där bestämmelserna om bland annat överföringarna av kommunal och statlig personal, lokaler, lös egendom och avtal i stort sett är desamma som i det förslag till införandelag som ingår i proposition RP 15/2018 rd. Men till skillnad från införandelagen i RP 15/2017 rd föreslås det inte i den aktuella propositionen att kostnaderna ska ersättas vid överföringen av egendom. Följaktligen bör förvaltningsutskottet överväga om lagen ska föreskriva om kompensation för kommunernas egendom.

I sitt utkast till betänkande ShUB 00/2018 rd (RP 15/2018 rd), godkänt i första behandlingen i utskottet, tar utskottet upp frågan om personalens villkor och behovet att engagera personalen i för-

Utlåtande ShUU 13/2018 rd

beredelserna inför inrättandet av landskap och reformen av social- och hälsovården. De här aspekterna är också relevanta vid uppgiftsöverföringarna enligt den föreliggande propositionen. Bland annat uppkommer ett behov av att harmonisera personalens löner. I den frågan måste siktet vara inställt på att en lösning förhandlas fram mellan arbetsgivar- och arbetstagarparterna.

Enligt utredning är avsikten att lagförslagen ska sättas i kraft den 1 januari 2021, då landskapen också ska ta över ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 1.3.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Krista Kiuru sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Arja Juvonen saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Anne Louhelainen blå
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Pekka Puska cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää
utskottsråd Harri Sintonen.

Utlåtande ShUU 13/2018 rd
Avvikande mening 1 /sd

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Vi lämnar en avvikande mening till utskottets utlåtande om propositionen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (s.k. Maku 2). Vi anser att ärendena behandlas i fel ordning.

Genom att lämna utlåtande om Maku 2 medan både Maku 1-propositionen (RP 15/2017 rd och den kompletterande RP 57/2017 rd) och den tillhörande marknadsbaserade producentmodellen (RP 16/2018 rd, den s.k. valfrihetslagen) fortfarande behandlas tar social- och hälsovårdsutskottet ställning till en betydande innehållsrelaterad fråga i förväg, utan uppfattning av hur landskapen ska inrättas och finansieras eller av om lagstiftningspaketet är förenligt med grundlagen.

Vi anser att social- och hälsovårdsutskottet i egenskap av betänkandeskott i fråga om de viktigaste reformlagarna först klart borde ha framfört sin ståndpunkt till själva upplägget och finansieringen och först därefter ta ställning till uppgiftsöverföringar och ordnande av tillsynen.

Vi förespråkar heller inte omfattande uppgiftsöverföringar till landskapen i den inledande fasen av reformen. I sin reform borde regeringen ha koncentrerat sig på att lösa de akuta problemen inom social- och hälsovården och bemöta utmaningarna för hållbarheten i framtiden.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 1.3.2019

Anneli Kiljunen sd
Krista Kiuru sd
Kristiina Salonen sd
Aino-Kaisa Pekonen vänst

Utlåtande ShUU 13/2018 rd
Avvikande mening 2 /saf

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

I propositionen framhävs betydelsen av egenkontroll för att garantera patientsäkerheten. Samtidigt ska en stor del av tjänsteproduktionen överföras på privata aktörer som ofta bedriver verksamhet i aktiebolagsform och vars främsta syfte är att producera vinst för ägarna. Detta har redan visat sig vara en mycket dålig lösning med tanke på de problem som påträffats inom äldreomsorgen. Principen kan inte vara att myndigheternas tillsynsansvar övertas av de aktörer som ska övervakas eftersom dessa inte har något intresse av att reagera på problem om det leder till kostnader för dem själva.

Det primära syftet med tillsynen bör vara att garantera patientsäkerheten. Om man sparar in på kostnaderna på fel ställe leder det till en situation där målet inte nås men patientsäkerheten riskeras. För att egenkontrollen ska vara effektiv måste tjänsteproducenten ha kompetens och resurser, står det också i utlåtandet. För att tillsynen ska fungera måste det också finnas en äkta vilja att ingripa mot missförhållanden och åtgärda dem även om aktören själv får stå för kostnaderna. Det är nog inte motiverat att vänta sig att alla tjänsteproducenter ska vara villiga till detta, då inte heller missförhållandena inom äldreomsorgen har åtgärdats. För att egenkontrollen ska fungera måste den personal som arbetar med patienterna kunna anmäla påträffade missförhållanden till någon utomstående aktör som inte finns i den egna organisationen, som inte är ekonomiskt beroende av anordnaren och som har ett genuint intresse av att ingripa mot missförhållanden. Det här lyckas inte om problemen i första hand ska behandlas inom organisationen.

Utskottet lyfter fram den befogade farhågan att egenkontrollen inte kommer att fungera om den person som gjort anmälan utsätts för negativa motåtgärder till följd av anmälan och att arbetstagarrens rättssäkerhet riskeras om han eller hon ingriper mot missförhållanden. Det är en välgrundad farhåga som utgör en av de viktigaste orsakerna till att egenkontroll inte kan ersätta myndighetstillsyn utan att patientsäkerheten blir lidande. För tillsynen måste tillräckliga myndighetsresurser garanteras. Myndigheten kan inte förlita sig på att den ska få rapporter om missförhållanden enbart via egenkontrollen utan måste också bedriva tillsyn på eget initiativ i tillräcklig omfattning. Tillsyn av det här slaget motiverar aktörerna att ingripa mot missförhållanden samtidigt som behovet av tillsyn i efterhand minskar.

I åtgärdsmotion AM 76/2018 rd föreslås det att en riksomfattande och oberoende kvalitetsgranskningsenhet för äldreomsorg inrättas i Finland. Det vore motiverat att behandla åtgärdsmotionen i samband med propositionen med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter. De problem som påträffats inom omsorgstjänsterna visar att dagens tillsynssystem inte fungerar tillräckligt bra och att det finns ett stort behov av att utveckla ett riksomfattande kvalitetsgranskningssystem som garanterar tillräcklig kvalitet på vården. Riksomfattande och oberoende övervakning och granskning av kvaliteten är ett sätt att ingripa mot och sätta stopp för försämringen av kvaliteten på äldreomsorgen. Läget i fråga om bra kvalitetsgranskning bör behandlas i det här sammanhanget.

Utlåtande ShUU 13/2018 rd
Avvikande mening 2 /saf

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 1.3.2019

Arja Juvonen saf

Utlåtande ShUU 13/2018 rd
Avvikande mening 3 /gröna

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Social- och hälsovårdsreformen innebär att hela det finländska förvaltningssystemet genomgår en stor omvälvning. Samtidigt är avsikten att det ska inrättas självstyrande landskap med ansvar att ordna social- och hälsovårdstjänsterna. Enligt propositionen ska landskapen också ha hand om en lång rad andra uppgifter av olika slag.

Hela styrnings- och tillsynssystemet ska läggas om så att myndighetstillsynen ska skötas dels av landskapen, dels av en rikstäckande tillstånds- och tillsynsmyndighet som ska ha verksamhetsställen i alla landskap. Myndighetens tillsynsansvar ska beröra många olika sektorer på flera olika plan.

En så här stor omläggning av hela systemet med avseende på både själva verksamheten och myndighetstillsynen utgör en stor risk. I synnerhet gäller det social- och hälsovården. Tillsynen över det nuvarande systemet har heller inte fungerat som den ska, vilket den senaste tidens uppståndelse kring problemen inom äldreomsorgen vittnar om.

För att minimera riskerna och kontrollerat genomföra den stora omställningen måste reformen delas in i etapper. Den första etappen ska gå ut på att enbart överföra ansvaret för ordnandet av social- och hälsojourer på de nya landskap som ska inrättas.

Så här blir det också lättare att hantera den stora sektorsövergripande omläggningen av tillsynssystemet. Då går det att se till att tillsynen också under och efter omläggningen fungerar effektivt på så sätt att till exempel de äldre som omfattas av olika omsorgssystem, och också deras anhöriga, kan lita på att tillsynen fungerar.

Avvikande mening

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 1.3.2019

Outi Alanko-Kahiluoto gröna

Utlåtande ShUU 13/2018 rd
Avvikande mening 4/sv

AVVIKANDE MENING 4

Motivering

Allmänt

Social- och hälsovårdsreformen inleddes enligt bra principer i början av den pågående regeringsperioden. Målen var bättre jämlikhet inom vården, bättre samordning av olika vårdformer och besparingar på lång sikt. Men sedan dess har reformen tagit sig nya former flera gånger. Regeringen har föreslagit att Finland ska få en ny förvaltningsnivå, landskapen, som ska ordna social- och hälsovården och i och med den aktuella propositionen också ska ta över andra uppgifter.

Svenska riksdagsgruppen ställer sig inte bakom regeringens modell för social- och hälsovårdsreformen och backar därmed inte heller upp förslaget om andra uppgiftsöverföringar. Om landskapen trots allt inrättas bör de i första etappen bara ta över ansvaret för social- och hälsovården. Först efter att verksamheten startats bör man överväga hur lämpligt det är att landskapen tar över också andra uppgifter.

Tillsyn

En av de viktigaste frågorna i propositionen rör tillsynen när det gäller social- och hälsovården. Regeringen föreslår att Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska inrättas för att helt eller delvis ta över olika myndigheters tillstånds- och tillsynsuppgifter. Myndigheten ska också övervaka social- och hälsovården. För närvarande hör den uppgiften i huvudsak till regionförvaltningsverken och Valvira.

Vi välkomnar förslaget att slå samman regionförvaltningsverken och Valvira. I dagsläget har det varit en utmaning att ansvaret är uppdelat på flera aktörer och att det till viss del förekommer överlappningar. I och med ändringen koncentreras expertisen samtidigt som problemen lättare kan åtgärdas när tillsynsansvaret klarläggs. Men det finns utmaningar av många slag.

I och med reformen kommer också offentliga aktörer att börja omfattas av tillsyn. Samtidigt kommer antalet privata aktörer att öka kraftigt. De aktörer som ska övervakas kommer alltså att bli betydligt fler än i dag. Vid behandlingen av ärendet har ingen kunnat övertyga oss om att tillsynen kommer att tilldelas tillräckligt stora resurser så att patientsäkerheten inte riskeras och patienternas rättigheter tillgodoses.

Tillsynen kommer att ställas inför utmaningar när servicestrukturen inom hälso- och sjukvården ändras och splittras upp samtidigt som vårdpraxis diversifieras. När de tjänsteproducenter som ska övervakas blir fler till följd av vårdreformen kommer fokus allt mer att ligga på egenkontroll. Det är i själva verket en av utgångspunkterna för social- och hälsovårdsreformen att egenkontrollen ska utökas. För att egenkontrollen ska lyckas måste aktörerna handla enligt välfärdssamhällets etiska regler och följa lagarna samtidigt som verksamheten får tillräckliga resurser och vårdpersonalen har rätt attityd och yrkesskicklighet. Även om egenkontrollen är en ädel princip bör den inte tillmätas alltför stor vikt när det gäller att garantera vård av hög kvalitet.

Utlåtande ShUU 13/2018 rd
Avvikande mening 4/sv

Om tillstånds- och tillsynsmyndigheten inrättas bör också alkoholförvaltningens uppgifter överföras till den så att alla tjänster finns tillgängliga hos ett och samma ämbetsverk. I propositionen föreslår regeringen att alkoholförvaltningen ska övertas av landskapen, som ska vara 18 till antalet. De närmaste åren kommer det att behövas en hel del nya riktlinjer för tolkningen till följd av totalreformen av alkohollagen. Det blir då allt viktigare att riktlinjerna är samordnade. Om tillstånds- och tillsynsmyndigheten övertog ansvaret skulle jämlikheten och kostnadseffektiviteten förbättras jämfört med att verksamheten splittras upp mellan många landskap.

Fördelarna med att överföra ansvaret för alkoholförvaltningen enligt förslaget är tvivelaktiga. Den kompetens på området som regionförvaltningsverken samlat på sig under årens lopp kommer att splittras upp och försvagas, fastän målet bör vara det motsatta. Regionförvaltningsverkens alkoholförvaltning har haft naturliga och bra samarbetsrelationer med såväl polisen som skatteförvaltningen och tullen. Med en landskapsbaserad organisation finns risken att synergieffekterna av samarbetet minskar eller försvinner.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet har ännu inte tagit ställning till om den aktuella propositionen är förenlig med grundlagen. Propositionen har en stark koppling till reformen av social- och hälsojäsenterna och reformen innebär utmaningar i konstitutionellt hänseende på många punkter. Social- och hälsovårdsutskottet borde lämna utlåtande först efter att grundlagsutskottets rekommendationer har kunnat beaktas på behörigt sätt.

Sakkunniga har kritiserat den nya myndighetens styrning, som ska gälla både resurser och innehåll. Styrningen föreslås få en helt ny uppbyggnad, vilket medför utmaningar. I synnerhet till dessa delar är det påkallat att invänta grundlagsutskottets synpunkter.

Avslutningsvis

Det finns många stora utmaningar förknippade med att omstrukturera social- och hälsovården och inrätta den nya tillstånds- och tillsynsmyndigheten samtidigt. Den regionala tillsynen spelar en nyckelroll i det konkreta arbetet. Bristen på resurser har varit det största problemet. De regionala tillsynsmyndigheternas juridiska ställning är osäker eftersom uppgifterna är ytterst omfattande, helheten invecklad och rörig och ansvaret stort. I en brytningsfas ökar behovet av tillsyns- och styrfunktioner ytterligare och därför bör verksamheten fortsätta utan avbrott. Dessutom har reformen en strikt tidsplan och är inte indelad i etapper så att den kan genomföras kontrollerat.

Avvikande mening

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Utlåtande ShUU 13/2018 rd
Avvikande mening 4/sv

Helsingfors 1.3.2019

Veronica Rehn-Kivi sv