

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om hemkommun och av socialvårdslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om hemkommun och av socialvårdslagen (RP 101/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

- regeringsråd Anne Kumpula, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Raija Huhtanen
- juris licentiat Riitta-Leena Paunio.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Ålands landskapsregering
- Finlands Kommunförbund
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om hemkommun och socialvårdslagen ändras. I lagen om hemkommun tas in en ny bestämmelse om att den som vistas utanför sin hemkommun i långvarig vård, dvs. vård som har fortgått i över ett år, ska ha rätt att välja sin hemkommun. Denna rätt ska gälla personer som genom ett myndighetsbeslut har placerats i familjevård eller institutionsvård eller att bo med hjälp av boendeservice i en annan kommun än sin hemkommun.

I socialvårdslagen föreslås det en ny bestämmelse om rätt för en person som behöver långvarig institutionsvård, boendeservice eller familjevård att ansöka om bedömning av servicebehovet hos någon annan än sin hemkommun. Enligt

den föreslagna bestämmelsen kan ett byte av hemkommun även basera sig på personens eget beslut att bosätta sig i en annan kommun och bli delaktig av inflyttningssamfundets tjänster.

Dessutom tas i socialvårdslagen in bestämmelser om ansvarsförhållandena mellan kommunerna och om rätt att fakturera kostnaderna som servicen medför efter att hemkommunen har förändrats. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011.

I avsnittet om lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på 9 § 1 mom. i grundlagen som föreskriver att finska medborgare och utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt och att välja

bostad här. På grund av att begreppet rörelsefrihet är tvetydigt föreslår regeringen att utlåtnad

om lagstiftningsordningen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förslagen och motiven till dem

Att bli placerad i vård i en annan kommun

Med ändringarna i lagen om hemkommun (201/1994) och socialvårdslagen (710/1982) vill regeringen minska de fall där en människas hemort enligt lagen om hemkommun inte motsvarar den faktiska bostadsorten. Enligt det första ändringsförslaget (ny 3 § i lagen om hemkommun) kan en person som är placerad i familjevård eller institutionsvård eller i boende med boendeservice någon annanstans än i sin hemkommun välja den kommun där verksamhetsenheten eller bostaden finns som sin hemkommun. I det här fallet beror flyttningen de facto inte på personens eget beslut utan på hemkommunens eller någon annan myndighets beslut att upphandla den nödvändiga vården i en annan kommun. Bestämmelsen gäller alltså också t.ex. personer som vårdas på de statliga sinnessjukhusen. Den här rätten att välja hemkommun gäller emellertid endast när en person bor länge i en annan kommun. För att en person ska ha rätt att välja hemkommun ska vården eller boendet beräknas pågå eller ha pågått över ett år.

Att själv söka vård i en annan kommun

Att en person får vård eller omsorg i en annan kommun bygger inte alltid på ett myndighetsbeslut, utan personen kan själv söka en långvarig vårdplats eller sociala tjänster också utanför den egna hemkommunen. I sådana fall har den som på grund av sin ålder eller sin funktionsnedsättning eller av någon annan orsak inte kan bo självständigt i den nya kommunen rätt att söka vårdplats på samma grunder som de lokala invånarna. Kommunen ska enligt det föreslagna 16 a § 1 mom. i socialvårdslagen bedöma sökanden

behov av service i samarbete med hans eller hennes hemkommun och fatta beslut i ärendet. En ansökan om bedömning av vårdbehovet kan göras hos endast en kommun åt gången. Om beslutet är positivt för sökanden, ska han eller hon inom två månader efter att ha fått del av beslutet meddela kommunen om han eller hon tar emot servicen. Själva flyttningen ska ske inom tre månader från det den berörde fick del av beslutet. Om sökanden försummar att iaktta tidsfristerna, förfaller rätten till servicen. Om beslutet efter bedömningen är negativt, får personen begära omprövning eller söka ändring i enlighet med 7 kap. i socialvårdslagen eller speciallagar som eventuellt tillämpats på fallet. Skillnaden jämfört med det tidigare fallet är att här ändras personens hemkommun direkt med stöd av lag. Han eller hon kan med andra ord inte till sin hemkommun välja den tidigare bostadskommunen.

Situationer som inte omfattas av propositionen

Propositionen avser inte situationer där en persons långvariga vård eller boende inte grundar sig på myndighetsbeslut utan på vård och service som han eller hon själv ordnat med och betalar för. I sådana fall bestäms hemkommunen utifrån de allmänna bestämmelserna i lagen om hemkommun.

De föreslagna ändringarna gäller inte heller personer i öppenvård som klarar av att bo självständigt. Denna gränsdragning motiveras inte på något sätt i propositionen utan regeringen nöjer sig med att konstatera (s. 20) att på basis av de föreslagna nya bestämmelserna kommer i praktiken rätten att välja hemort, med ett kostnadsansvar för servicen som fortsatt ligger hos den tidigare hemkommunen, främst att gälla endast personer i familjevård, institutionsvård eller i en enhet för boendeservice, så personer som bor själv-

ständigt och omfattas av öppenvårdens tjänster hör i princip inte till denna grupp.

Konstitutionell bedömning av förslagen

Frihet att välja bostadsort

De ovan beskrivna ändringsförslagen har samband med 9 § 1 mom. i grundlagen. Finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet har enligt den bestämmelsen rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonar det sistnämnda delområdet av rörelsefriheten sambandet mellan de grundläggande friheterna och de sociala rättigheterna. Rätten att välja boningsort kan nämligen förutsätta vissa positiva åtgärder från den offentliga maktens sida som gör valet realistiskt genomförbart (se RP 309/1993 rd, s. 55/I). Förslagen har därmed också ett samband med 19 § 3 mom. i grundlagen där det sägs att det allmänna enligt vad som närmare bestäms genom lag ska tillförsäkra var och en tillräckliga sociala, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

I en konstitutionell bedömning är det viktigt att observera att "bostadsort" i grundlagen hänser till de faktiska förhållandena, dvs. den plats där personen bor. "Hemkommun" åter är ett i lagen om hemkommun myntat juridiskt-tekniskt begrepp som avser att lägga fast t.ex. vilken kommun som ska tillhandahålla en person sociala tjänster (13 och 14 § i socialvårdslagen) och hälso- och sjukvårdstjänster (14 § i folkhälsoagen), i vilken kommun han eller hon får utöva sin rösträtt (18 § i vallagen och 26 § i kommunallagen) eller till vilken kommun han eller hon ska betala kommunalskatt (4 och 5 § i lagen om beskattningsförfarande).

Givetvis finns det en koppling mellan begreppen, och i lagen om hemkommun har definitionen på "hemkommun" formulerats för att i största möjliga mån motsvara en persons faktiska bostadsort. Detta framhölls tydligt i motiven till den ursprungliga propositionen med förslag till lag om hemkommun. Där säger regeringen följande:

"De viktigaste målen för lagen om hemkommun med tanke på samhällets helhetsintresse är att man försöker definiera en persons hemkommun så att definitionen så exakt som möjligt motsvarar det verkliga förhållandet, dvs. personens faktiska boende i en bestämd finsk kommun. Endast på detta sätt kan de talrika rättsverkningar som hänför sig till hemkommunen förverkligas så rättvist, felfritt och smidigt som möjligt. Detta har man försökt uppnå genom att fastställa grunderna för bestämmandet av hemkommunen och bostaden där så att de är så klara och enkla som möjligt samt genom att minska de begränsningar i den gällande lagen som utgör ett hinder för att hemkommunen fritt skall kunna ändras." (Se RP 104/1993 rd, s.17)

Utskottets bedömning är trots allt att individens rätt att välja bostadsort till syvende och sist rätt lite direkt påverkas av lagen om hemkommun. Människors flyttbeslut dikteras mer av att de t.ex. fått ett nytt jobb eller får ha kvar sitt jobb eller av att de känslomässigt eller genom släktband är bundna till en viss ort. Å andra sidan kan uttryckligen den institutionsvård en person önskar få och t.ex. de växande skillnaderna i kommunala skattesatser bli utslagsgivande för fastställandet av hemkommun.

Förslaget att utvidga rätten att välja hemkommun i fråga om personer intagna för institutionsvård bidrar enligt utskottets mening även till att möjligheten enligt grundlagens 9 § 1 mom. att välja bostadsort de facto förbättras och står därmed i samklang med grundlagsbestämmelsen i fråga.

Övrigt

Kommunal självstyrelse

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vars förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Självstyrelsen inbegriper bl.a. rätt att ta ut skatt. I sina bedömningar framför allt av kommunernas finansiella åtaganden i förhållande till staten har utskottet ansett att åtaganden av denna typ med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen inte får vara så stora att de försämrar

kommunernas verksamhetsbetingelser på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin egen förvaltning (se t.ex. GrUU 42/1998 rd, s. 2/I).

När en person ändrar sin hemkommun föreslås ansvaret för att ordna tjänster övergå på den nya hemkommunen, men den tidigare hemkommunen ska fortfarande bära ansvaret för kostnaderna för att ordna de tjänster som han eller hon behöver vid flyttidpunkten. Denna lösning motiverar regeringen (s. 15—16) med att ändringarna av bestämmelserna inte får förorsaka att kostnaderna hopas exempelvis på kommuner med stora institutioner eller kommuner med flyttningsöverskott.

Utskottet noterar att de föreslagna lagarna inte påför kommunerna några nya prestationer gentemot staten utan reglerar hur kostnadsansvaret ska fördelas mellan kommunerna. Det är helt klart att de föreslagna bestämmelserna kommer att leda till att den ekonomiska belastningen förskjuts något mellan kommunerna. Om en flyttrörelse enligt lagförslaget bort från den tidigare hemkommunen blir mycket stark i en enskild kommun, kan den ekonomiska bärkraften inte minst i små kommuner försämrats till den grad att de får svårt att klara av sina uppdrag. Därför menar utskottet att den föreslagna lagstiftningen, åtminstone indirekt, kan påverka det ekonomiska området av den kommunala självstyrelsen.

Med tanke på den kommunala självstyrelsen är det klart att den givna utgångspunkten är att den kommunala social- och hälsovården ska tillgodose kommuninvånarnas behov av tjänster (jfr GrUU 14/2006 rd, s. 2). Utskottet vill emellertid framhålla att regeringen i de föreslagna lagarna gått in för ett något särartat linjeval genom att skilja kommunens beskattningsrätt från servicetagarens hemkommuns kostnadsansvar. De föreslagna bestämmelserna håller sig enligt utskottets mening fortfarande inom sådana gränser att deras effekt på den kommunala ekonomin inte äventyrar självstyrelsen i ekonomiskt hänseende. Utskottet anser trots allt att förvaltningsutskottet ännu kunde fundera på t.ex. en tidsgräns

av något slag för den tidigare hemkommuns kostnadsansvar. Reformens kostnadseffekt för kommunerna måste i varje fall följas upp (GrUU 20/2004 rd, s. 3/I). Om den tidigare hemkommuns eventuellt långvariga kostnadsansvar för vård och omsorg som en medlem i en annan kommun får skärps ytterligare i framtiden, måste den konstitutionella dimensionen av detta tas till omprövning inte minst på grund av den växande äldrebefolkningen.

Personer i öppenvård

Som ovan sagt gäller den utvidgade rätten att välja hemkommun inte personer som bor självständigt eller personer i öppenvård. Och ändå låter regeringen förstå (s. 20) att det förekommit problem också med de här personerna. Nuläget kan vara problematiskt med avseende på 6 § 2 mom. i grundlagen, eftersom den enda särbehandlingsgrunden förefaller vara vårdformer som har med hälsotillståndet att göra och som därmed strider mot grundlagsbestämmelsen. Men utan ytterliga djupgående utredningar är det omöjligt att ta ställning till frågan. Därför föreslår grundlagsutskottet att förvaltningsutskottet tar in ett förslag till uttalande i sitt betänkande. Uttalandet kunde lyda t.ex. som följer: "Riksdagen förutsätter att regeringens skyndsamt utreder alla aspekter kring hemkommunen för personer som bor självständigt och omfattas av öppenvården. Om det visar sig att det finns problem med att utöva de grundläggande rättigheterna, förutsätter riksdagen att statsrådet omedelbart tar itu med att bereda nödvändiga ändringar i lagstiftningen för att deras rätt att fritt röra sig inom landet och att där välja bostadsort blir fullt ut tillgodosedd."

Tidsfrist enligt 16 a § i socialvårdslagen

I det fall att kommunen efter att ha bedömt sökandens behov av service och därefter fattat ett positivt beslut, ska sökanden enligt den föreslagna 16 a § i socialvårdslagen inom två veckor efter att ha fått del av beslutet meddela kommunen om han eller hon tar emot servicen. I annat fall förfaller rätten till service. Tidsfristen förefaller enligt utskottets mening vara anmärkningsvärt

kort, särskilt med hänsyn till att den föreslagna ansökningsrätten enligt propositionsmotiven (s. 27) i praktiken sannolikt kommer att gälla äldre och personer med grava funktionshinder. I motiven (s. 29) sägs det att det är motiverat att föreskriva om en kort tidsfrist "för att det inte ska uppstå onödiga svårigheter med att planera och dimensionera de resurser som tjänsterna kräver i den tidigare och i den nya hemkommunen." Men utskottet menar att administrativa orsaker inte kan tillåtas åsidosätta en garanterad rimlig möjlighet för individen att utöva sina rättigheter. Bestämmelsen är ingen särskilt bra garant för att grundlagens 19 § 3 mom. ska uppfyllas, dvs. att var och en ska tillförsäkras tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Därför anser utskottet att förvaltningsutskottet på allvar ska överväga en avsevärd förlängning av tidsfristen för att ta emot service.

Ålands ställning

Utskottet har i behandlingen av propositionen uppmärksammat hur den föreslagna lagstiftningen går ihop med de åländska kommunerna. En-

ligt 27 § 2 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rätt att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan. Därmed träder ändringarna i lagen om hemkommun samtidigt i kraft på Åland som i riket.

Däremot har landskapet enligt 18 § 13 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om socialvård. I lagförslaget har man endast utgått från att någon flyttar mellan två kommuner i riket och glömt bort dem som flyttar mellan en kommun på Åland och en kommun i riket. Utskottet har informerats om att landskapet Åland har ett annat system än riket då det gäller driftskostnaderna för socialvården. Därför måste social- och hälsovårdsministeriet i samråd med Ålands landskapsregering skyndsamt bena ut alla frågor kring dessa situationer.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 16 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.