

Grundlagsutskottet

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (RP 127/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Satu Karppanen, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Sirkka Sivula, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Elina Pirjatanniemi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 43/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (nedan även äldreomsorgslagen) ändras så att den faktiska personaldimensioneringen ska vara minst 0,6 anställda per klient. Propositionen handlar om en ändring av minimidimensioneringen. Om klientstrukturen kräver det ska dimensioneringen vara högre.

(2) Grundlagsutskottet bedömde i samband med stiftandet av äldreomsorgslagen att lagen främst har koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen (GrUU 36/2012 rd, s. 2). Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Med nödvändig omsorg avses enligt förarbetena till bestämmelsen bland annat tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv, och i den ingår stödåtgärder för omvårdnad av äldre (RP 309/1993 rd, s. 74/I).

(3) De nu föreslagna bestämmelserna har betydelse särskilt med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt första meningen i det momentet ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bestämmelsen i grundlagens 19 § 3 mom. definierar inte hur de social- och hälsojänsster som avses i momentet ska ordnas, utan den ålägger det offentliga att trygga tillgången till tjänsterna (RP 309/1993 rd, s. 75). I samband med reformen av de grundläggande rättigheterna konstaterades det att en bestämmelse i grundlagen inte binder ordnandet av social- och hälsojänsster till den dåvarande lagstiftningen (se RP 309/1993 rd, s. 75/II). Motsvarande ståndpunkt har senare upprepats vid ett flertal tillfällen också i grundlagsutskottets praxis (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 33, och de utlåtanden som nämns där). Men också andra bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, såsom bestämmelserna om jämlikhet och förbud mot diskriminering, inverkar indirekt på tillgången till och sättet att ordna tjänster (GrUU 12/2023 rd, GrUU 63/2016 rd, s.2, GrUU 67/2014 rd, s. 3/II, se också RP 309/1993 rd, s. 75).

(4) Det har för rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster som nämns i 19 § 3 mom. i grundlagen etablerats ett bestämt juridiskt innehåll och bestämda bedömningsgrunder. Enligt dem kan en bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte utgå från en nivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 75–76). Hänvisningen till vars och ens rätt till tjänster förutsätter i sista hand en individuell bedömning av om tjänsterna är tillräckliga eller inte (se GrUU 17/2021 rd, stycke 71, GrUU 30/2013 rd, s. 3/I).

(5) I 19 § 3 mom. i grundlagen används ett regleringsförbehåll. Enligt förarbetena till grundlagen ger regleringsförbehållen lagstiftaren ett visst spelrum. Detta spelrum är större än i de bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som formulerats utan ett regleringsförbehåll. Också i detta fall uttrycker grundlagen huvudregeln som inte kan urholkas genom lag (GrUB 25/1994 rd, s. 6/I). Med den typ av regleringsförbehåll som används i 19 § 3 mom. i grundlagen, ”enligt vad som närmare bestäms genom lag”, har man velat understryka att lagstiftaren har en

Utlåtande GrUU 43/2024 rd

mera begränsad rörelsefrihet som är bunden vid huvudregeln i grundlagen (GrUB 25/1994 rd, s. 6/II, se också GrUU 17/2021 rd, stycke 69) Utskottet har uttryckligen betonat att bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen förpliktar det allmänna att trygga tillgången till tjänster (t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 45). Bestämmelsen innebär således ett krav på ett tillräckligt utbud av tjänster i hela landet (GrUU 17/2021 rd, stycke 72, GrUU 26/2017 rd, s. 33/I). Utskottet har dock också understrukit att exempelvis frågan om i vilken utsträckning den socialservice som avses i barnskyddslagen utsträcks till myndiga personer hör till lagstiftarens prövningsrätt, så länge servicen är tillräcklig (GrUU 12/2023 rd, stycke 7).

(6) Genom propositionen eftersträvas en årlig besparing på 45 miljoner euro för 2025—2027 i jämförelse med planen för de offentliga finanserna 2024—2027 och från och med 2028 en årlig besparing på 134 miljoner euro för den offentliga social- och hälsovården som finansieras av staten.

(7) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna fäste man vid formuleringen av förslagen till bestämmelser om ekonomiska och sociala grundläggande fri- och rättigheter i den dåvarande regeringsformen särskild uppmärksamhet vid de faktiska möjligheterna att förverkliga dessa rättigheter och försäkrade sig om att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras (RP 309/1993 rd, s. 20/I). Grundlagsutskottet har till exempel i anslutning till bestämmelsen om tryggnad av den grundläggande försörjningen ansett att det är helt i linje med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att det i den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och den offentliga ekonomin (GrUU 15/2023 rd, stycke 7, GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 11/2015 rd, s. 3/I, GrUU 34/1996 rd, s. 3/I). En motsvarande bedömning kan göras i fråga om den nu aktuella regleringen.

(8) Grundlagsutskottet har påpekat att så kallade konstitutionella mandat eller uppdrag är av betydelse särskilt i lagstiftarens verksamhet och måste beaktas också vid utövandet av budgetmakt. De bör enligt utskottet beaktas särskilt när det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 19/2016 rd, s. 2, GrUU 32/2014 rd, s. 2, se även GrUB 25/1994 rd, s. 3—4 och 6).

(9) Grundlagsutskottet anser dock att det inte finns något hinder för att besparingar i statsfinanserna, i syfte att beakta samhällsekonomin och de offentliga finansernas tillstånd, riktas också till relativt små utgiftsminskningar för att man därigenom ska kunna nå de besparingar i statsfinanserna som behövs (GrUU 41/2024 rd, stycke 13).

(10) Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om personaldimensionering i sitt utlåtande om den regeringsproposition som ledde till att äldreomsorgslagen stiftades (GrUU 36/2012 rd). Utskottet ansåg att det på grund av 19 § 3 mom. och 121 § 2 mom. i grundlagen ska föreskrivas om personaldimensioneringen i lag eller i annat fall ska bemyndigandet att utfärda förordning formuleras exakt så att det i väsentlig grad begränsar prövningsrätten för den som utfärdar förordning. Detta var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 43/2024 rd

(11) Grundlagsutskottet ansåg vid bedömningen av förslaget till lag om småbarnspedagogik (GrUU 17/2018 rd) att lagstiftningsordningen var beroende av huruvida lagen regelbaserat säkerställer att rätten för barn med funktionsnedsättning att få delta i småbarnspedagogisk verksamhet på lika villkor verkligen fullföljs. För att den lagen skulle kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning förutsattes då att lagen föreskriver hur stödåtgärderna för barn med funktionsnedsättning ska inverka på personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken.

(12) Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot bestämmelserna i 20 § i lagförslaget med avseende på kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag.

(13) Grundlagsutskottet har senare (GrUU 15/2020 rd) bedömt ett förslag om ändring av bestämmelsen om personal i äldreomsorgslagen. Enligt förslaget skulle det till lagen fogas en skyldighet att ha en personaldimensionering på minst 0,7 anställda per klient vid verksamhetsenheter för serviceboende med heldygnsvård och verksamhetsenheter för långvarig institutionsvård för äldre. Utskottet ansåg att övergångsbestämmelsen i det då bedömda lagförslaget var oklar. Enligt utskottet måste övergångsbestämmelsen preciseras så att det tydligt framgår på vilka grunder personaldimensioneringen ska bestämmas och hur de kostnader som den medför ska ersättas inom ramen för statsandelssystemet också under övergångsperioden så att skyldigheterna enligt lagförslaget och den finansiering som finansieringsprincipen kräver för att de ska kunna genomföras blir tidsmässigt samordnade. Detta var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(14) Utskottet pekade då också på bestämmelsernas genomförbarhet. Enligt den utredning utskottet då fick kunde det i vissa kommuner vara svårt att genomföra den föreslagna vårdardimensioneringen, särskilt på grund av knappa personalresurser. Enligt propositionen fanns det också en risk för att en del av hemvårdspersonalen åtminstone på kort sikt flyttar över till heldygnsvården och att detta orsakar personalbrist i hemvården. Social- och hälsovårdsutskottet uppmanades därför vara extra uppmärksam på tillgången till yrkeskunnig och kvalificerad personal.

(15) Den nu föreslagna regleringen motiveras delvis också med denna synpunkt. I och med att befolkningen blir äldre har enligt propositionen (s. 3) pensioneringar och det ökade servicebehovet gjort det svårare att få tillgång till personal. Enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning ger en sänkning av minimidimensioneringen också möjlighet att bättre genomföra personalstrukturen utifrån klienternas behov vid de enheter där det är nödvändigt.

Personaldimensionering

(16) Grundlagsutskottet betonade vid sin bedömning av personaldimensionering enligt barnskyddslagen (GrUU 45/2021 rd, stycke 7) att barnets rätt till tjänster som i sista hand grundar sig på 19 § i grundlagen och som också tryggas i vanlig lag är primär i förhållande till personaldimensioneringen.

(17) Det förslag som nu bedöms ändrar inte de krav på tjänsternas innehåll, kvalitet eller säkerhet som bestäms utifrån annan lagstiftning. Genom förslaget ändras inte heller det lagstadgade kravet att varje klients servicebehov och metoderna för att svara på det bedöms individuellt. Enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 42) är det fråga om ett minimikrav på per-

Utlåtande GrUU 43/2024 rd

sonaldimensioneringen som ska överskridas när äldre personers individuella behov av vård och omsorg kräver det. I enlighet med 20 § 1 mom. i den gällande lagen ska principen fortsättningsvis vara att verksamhetsenheten ska ha en personal som till antal, utbildning och uppgiftsstruktur motsvarar antalet äldre personer som tillhandahålls service av verksamhetsenheten och det servicebehov deras funktionsförmåga medför, och som garanterar dem en högkvalitativ service. Den föreslagna personaldimensioneringen är alltså en minimidimensionering, och om klientstrukturen kräver det måste dimensioneringen vara högre. Bestämmelsen inskränker alltså inte den rätt som tryggas i grundlagens 19 § 3 mom. Regleringen gäller enligt grundlagsutskottets uppfattning i första hand på vilket sätt tjänsterna tillhandahålls.

(18) Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot innehållet i de föreslagna bestämmelserna. Utskottet betonar dock betydelsen av tillsyn och uppföljning. De sätt på vilket de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och de lagstadgade tjänsterna tillhandahålls måste vara förenliga med lagstiftningen. Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid vikten av tillsyn i fråga om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 50—51).

(19) Uppföljningen hör i enlighet med 24 a § till Institutet för hälsa och välfärd, som är skyldigt att följa kvaliteten på de social- och hälsovårdstjänster som produceras för äldre personer. Statsrådet ska vid behov vidta behövliga korrigerande åtgärder (se t.ex. GrUU 45/2021 rd, stycke 18 och 19, GrUU 38/2022 rd, stycke 8).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 43/2024 rd

Helsingfors 24.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.