

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 54/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till familjevårdslag

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 november 2014 regeringens proposition med förslag till familjevårdslag (RP 256/2014 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Liisa Holopainen, social- och hälsovårdsministeriet
- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att en familjevårdslag stiftas. Familjevårdslagen ska ersätta den gällande familjevårdarlagen och vissa bestämmelser om familjevård i socialvårdslagen.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 april 2015.

Propositionen ger inga som helst motiv till lagstiftningsordning och propositionsmotiven behandlar inte heller annars lagstiftningsordningen eller de grundläggande rättigheterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringen föreslår att det stiftas en familjevårdslag. I 3 § definieras familjevård som vård av eller annan omsorg om en person under en del av dygnet eller dygnet runt i familjevårdarens privathem eller i den vårdbehövandes hem. Familjevård ordnas inom barnskyddet och servicen till funktionshindrade och äldre.

Grundlagsutskottet har bedömt propositionen med avseende på följande bestämmelser i grund-

lagen: 10 § om skydd för hemfriden, 19 § 1 mom. om rätt till oundgänglig omsorg, 19 § 3 mom. om rätt till social trygghet och 22 § om skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Det offentliga ska enligt 19 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Grundlagen anger inte när-

mare hur social- och hälsovården ska ordnas utan den förpliktar bara det allmänna att garantera tillgången. Den föreslagna lagen uppfyller den skyldighet det allmänna åläggs i 19 § 3 mom.

I 19 § 1 mom. tillförsäkras var och en rätt till oundgänglig försörjning och omsorg, som ingår i ett människovärdigt liv. För att ordna med oundgänglig omsorg behövs det lagstiftning på lägre nivå om former för och organisation av omsorgen. Familjevården ska specifikt gälla barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörda (se RP, s. 18). Följaktligen har lagen en viktig koppling till skyldigheten att säkerställa omsorg.

Lagstiftarens skyldighet att se till att bidragssystemet är sådant att det ger individen tillräckliga faktiska möjligheter att utöva sina rättigheter kan härledas ur den grundläggande karaktären hos den subjektiva rättigheten i 19 § 1 mom. i grundlagen och ur det allmännas skyldighet att enligt 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses (GrUU 31/1997 rd). Enligt utskottets uppfattning innebär dessa aspekter att det allmänna bland annat ska se till familjevård ges i lokaler som är lämpliga och säkra för målgruppen. Vidare bör det noteras att 4 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården föreskriver att klienten har rätt att få socialvård av god kvalitet och gott bemötande från den som lämnar socialvård.

För att det ska gå att försäkra sig om att lokalerna är lämpliga och att klienterna får gott bemötande måste det allmänna på grund av skyldigheten att tillförsäkra omsorg ha möjlighet att inspektera familjevårdslokalerna. Därför föreskriver 22 § 1 mom. att den kommun som har placerat den vårdbehövande i familjevård ska se till att placeringen genomförs enligt lagen och att den vårdbehövande under placeringen får nödvändiga tjänster och stödåtgärder av den kommun där personen är placerad. Det organ i placerarkommunen och placeringskommunen som svarar för socialvården får inspektera verksamheten på plats enligt denna lag, likaså verk-

samhetsenheterna och lokalerna, när det finns grundad anledning för en inspektion.

När vården eller omsorgen ordnas i familjevårdarens privathem eller i den vårdbehövandes hem innebär inspektionsrätten att inspektioner får utföras i lokaler som enligt 10 § i grundlagen är hemfridsskyddade. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det enligt 3 mom. bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen representerar så kallat kvalificerat lagförbehåll som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt.

Vid en bedömning av propositionen måste två bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna samordnas och avvägas. Å ena sidan kan man anser att 19 § ställer kvalitetskrav på familjevårdslokalerna och det i sin tur betyder att lokalerna måste kunna inspekteras. Å andra sidan bedrivs familjevård i lokaler som är hemfridsskyddade enligt 10 § i grundlagen.

I sin praxis har grundlagsutskottet behandlat många olika förslag till åtgärder som ska tillgodoses de grundläggande fri- och rättigheterna och som berör hemfriden. Tidigare har utskottet bland annat ansett att själva kärnan i hemfriden inte kommer i riskzonen när man inspekterar lokaler där det utövas yrkesverksamhet av typ familjedagvård (GrUU 21/2010 rd).

I 10 § ingår det bestämmelser om uppdragsavtal om servicen inom familjevården när avtal ingås direkt mellan kommunen och familjevårdaren. Enligt 11 § ska avtal om ordnande av familjevård ingås när kommunen eller samkommunen köper familjevård av en privat leverantör. Utskottet menar att bestämmelserna bör kompletteras med ett tillägg om att familjevårdslokalerna får inspekteras. Överlag har grundlagsutskottet ställt sig kritiskt till bland annat förslag som grundar sig på antagandet att en myn-

dighet har befogenhet att utföra inspektioner i hemfridsskyddade lokaler uteslutande med samtycke från den som inspekteras och att det då inte egentligen inte ska vara nödvändigt att lagstifta om myndighetens befogenheter (se GrUU 37/2005 rd). Det faktum att utskottet anser att det i avtalen bör nämnas att lokalerna får inspekteras hänger inte samman med detta, utan med att avtalsparterna bör informeras på behörigt sätt om befogenheten och om vikten av övervakning.

Trots det som sägs ovan framhåller utskottet att formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är absolut i den meningen att inspektioner i hemfridsskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. I den meningen är grundlagsutskottets utlåtandepraxis etablerad. Utskottet har upprepade gånger förutsatt att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i till exempel bostäder bara får förrättas om det är nödvändigt för att utreda de frågor som inspektionen avser (GrUU 43/2010 rd, GrUU 40/2006 rd, GrUU 39/2005 rd, GrUU 16/2004 rd, GrUU 69/2002 rd, GrUU 44/2002 rd, GrUU 40/2002 rd, GrUU 48/2001 rd, GrUU 46/2001 rd).

Med hänvisning till 10 § 3 mom. i grundlagen måste alltså den andra meningen i 22 § 1 mom. ändras till att bostaden bara får inspekteras om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen avser. Lagen måste också

tillräckligt exakt säga ut vilka de omständigheter med relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna är som ska övervakas och motiveerar en inspektion. Enligt utskottets uppfattning ska inspektion förrättas för att kontrollera att en person får vård och omsorg som uppfyller kraven i 19 § 1 mom. 3 punkten i grundlagen. I de fall som propositionen avser, det vill säga vård i hemmet av barn, äldre och personer med funktionsnedsättning, är inspektioner mestadels nödvändiga för att familjevårdsklienter ska få sina grundläggande fri- och rättigheter tillgodosedda. Slutet av 22 §, som anger villkoren för inspektioner, kan formuleras på samma sätt som den tredje meningen i 18 § 1 mom. i lagen om privat socialservice (922/2011). Den föreskriver att lokaler som används för permanent boende får inspekteras bara om det är nödvändigt för att trygga klientens ställning och garantera behörig service. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets konstitutionella påpekande till 22 § 1 mom. behandlas på behörigt sätt.

Helsingfors den 23 januari 2015

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

Kimmo Kivelä /saf
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucelér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.