

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utkomststöd och till lag om upphävande av vissa bestämmelser i socialvårdslagen och socialvårdsförordningen

Till Social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 november 1997 proposition 217/1997 rd med förslag till lag om utkomststöd och till lag om upphävande av vissa bestämmelser i socialvårdslagen och socialvårdsförordningen till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Eija Koivuranta och överinspektör Pekka Viljanen, social- och hälsovårdsministeriet

- av social- och hälsovårdsministeriet tillsatte utredningsmannen, utskottsrådet Pentti Arajärvi
- juristen Outi Raitoaho, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- biträdande professorn Raija Huhtanen
- professor Antero Jyränki
- juris licentiat Heikki Karapuu
- juris doktor Liisa Nieminen
- forskaren Aija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori
- juris licentiat Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har dessutom fått ett skriftligt utlåtande av biträdande professor Martin Scheinin. Utlåtandet har bilagts utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagstiftningen om utkomststöd revideras. Avsikten är att utkomststöds mål och uppgifter, rätten att få utkomststöd och förfarandet när utkomststöd beviljas samt stödets struktur i huvudsak skall bibehållas oförändrade. Storleken på utkomststöds grunddel skall fastställas genom förordning. Grunddelen

för barn skall sänkas. I de utgifter som utkomststöds grunddel skall täcka kommer enligt förslaget också att ingå en del av boendeutgifterna.

Propositionen hänför sig till propositionen om budgeten för 1998.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 1998.

I propositionens synnerligen detaljerade motivering till lagstiftningsordningen behandlas bakgrunden till och betydelsen av 15 a § 1 mom. regeringsformen. Enligt motiveringen är de föreslagna ändringarna i utkomststödets grunddel så små både beträffande storlek och innehåll att de inte kan anses hota det s.k. existensminimum. I motiveringen görs också en bedömning av 9 och 10 § i förslaget till lag om utkomststöd. Enligt

regeringens uppfattning kränker de föreslagna lagarna varken rätten till oundgänglig utkomst enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen eller jämlikheten enligt 5 § regeringsformen och kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av frågans principiella betydelse anser regeringen det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i saken.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt om 15 a § 1 mom. regeringsformen

Enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen har var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig utkomst och omsorg. Till skillnad från övriga bestämmelser om ekonomiska och sociala grundläggande rättigheter är denna bestämmelse utformad som en individuell rätt. Denna grundläggande rätt gäller alla och är ovillkorlig.

Syftet med bestämmelsen är att garantera miniminivån på förutsättningarna för ett människovärdigt liv, dvs. ett s.k. existensminimum (RP 309/1993 rd, s. 20/II). Bestämmelsen är avsedd att vara subsidiär så till vida att den skall tillämpas först om ”personen ifråga inte själv förmår skaffa sig denna trygghet eller inte erhåller sådan genom andra socialskyddssystem eller av andra personer” (RP ovan s. 73/II). En sådan annan utkomstkälla är utkomst som fås från andra personer, till exempel make eller föräldrar.

I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna karakteriserade grundlagsutskottet rätten i 15 a § 1 mom. som en subjektiv rättighet för var och en. Utskottet framhöll vidare att för att alla skall kunna tillförsäkras denna rätt ”behövs det i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det precis som nu ingår stadganden om stödformer, förutsättningarna för att få stöd och behovsprövning samt procedurer” (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II). Subjektiviteten i denna rättighet enligt 15 a § 1 mom. reger-

ingsformen innebär att var och en direkt kan åberopa denna bestämmelse. Lagrummet är alltså omedelbart tillämpligt rätt.

Utkomststödets förhållande till 15 a § 1 mom. regeringsformen

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterades att till de grundläggande förutsättningarna för ett människovärdigt liv hör utkomststöd enligt socialvårdslagen, samt vissa stödåtgärder för omvårdnad av barn, åldringar, handikappade och utvecklingsstörda, särskilt rätten till akut sjukvård (RP ovan s. 74/I). Enligt utskottets uppfattning kan både det nuvarande utkomststödet och det som föreslås i propositionen i praktiken betraktas som en garanti för ett människovärdigt liv enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen i den mån stödet ges i pengar.

Utkomststödet och 15 a § 1 mom. regeringsformen är mycket nära förbundna med varandra. Trots att utkomststödet är mycket viktigt för att trygga ett människovärdigt liv, kan dessa två element dock inte likställas. Rent teoretiskt kan det sägas att eftersom 15 a § 1 mom. regeringsformen är direkt tillämplig rätt måste en rättighet grundad på den tryggas även om systemet med utkomstskydd helt eller delvis skrotas ned.

Å andra sidan har man med hjälp av utkomstskyddssystemet velat trygga en socialt acceptabel levnadsstandard, som i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 15 a § 1 mom. regeringsformen. I ljuset av förarbetena till refor-

men av de grundläggande fri- och rättigheterna har avsikten inte varit att vare sig med tryggheten enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen eller utkomststödet täcka de situationer som nämns i 15 a § 2 mom. I praktiken har dock utkomststöd avsett för utgifter som egentligen skall täckas av grunddelen fortlöpande måst beviljats för att komplettera tryggheten enligt det senare lagrummet. Upp till tre fjärdedelar av fallen där utkomststöd beviljas är sådana att stödet behövs på grund av den otillräckliga sociala tryggheten vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Både det nuvarande och det föreslagna utkomststödet grunddel är avsedd att räckta till för större utgifter än vad som krävs av en oundgänglig utkomst för att trygga ett människovärdigt liv. Utkomststödet nuvarande nivå bör med andra ord inte uppfattas som en miniminivå enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen.

Lagstiftarens skyldighet att utforma systemet med utkomststöd (eller något motsvarande system) så att det ger individerna tillräckliga faktiska möjligheter att komma i åtnjutande av sina rättigheter kan härledas ur den grundläggande karaktären hos den subjektiva rättigheten i 15 a § 1 mom. regeringsformen och ur det allmännas skyldighet enligt 16 a § 1 mom. regeringsformen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras. Eftersom inga ersättande system nu föreslås vid sidan av systemet med utkomststöd, leder de ovannämnda lagrummen i grundlagen till kravet att det föreslagna utkomstskyddssystemet är tillräckligt heltäckande i förhållande till bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna och exaktheten i bestämmelserna om utkomststöd. En direkt tillämpning av 15 a § 1 mom. regeringsformen kan därför vara av betydelse endast i undantagsfall.

Kravet på reglering genom lag

Bestämmelserna i socialvårdslagen om utkomststöd gäller för närvarande endast systemets allmänna grunder. Regleringen har i huvudsak skett genom beslut av statsrådet. Det viktigaste syftet med propositionen är att höja regleringen till lagnivå. Denna avsikt stämmer i sig överens

med principen i de allmänna lärorna om grundläggande fri- och rättigheter att omständigheter av betydelse för utövningen av grundläggande fri- och rättigheter skall regleras genom lag. I enlighet med denna princip utgick revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna från att inskränkningar i dessa fri- och rättigheter bör bygga på lagar och att det är förbjudet att delegera befogenheter att inskränka grundläggande fri- och rättigheter till lägre författningsnivå än lag (GrUB ovan s. 5/1).

I 2 § i lagförslaget ingår exakta bestämmelser om vilka som är berättigade till utkomststöd. Detsamma gäller bestämmelserna i 12 och 13 § (jämfört med 3 §) om inkomster och tillgångar som påverkar utkomststödet storlek. Även 10 § som gäller sänkt grunddel fyller kraven på reglering i lag.

Enligt lagförslaget skall dock en stor del av i synnerhet bestämmelserna om grunderna för utkomststödet storlek utfärdas genom förordning. Grunddelens storlek fastställs enligt 9 § genom förordning. Med stöd av samma lagrum kan det också genom förordning bestämmas hur olika omständigheter påverkar grunddelens storlek. Dessutom kan enligt 7 § 2 mom. genom förordning bestämmas hur stor del av boendeutgifterna som skall täckas med grunddelen. Utkomststödet tilläggsdel bestäms till följd av 7 § 3 mom. i praktiken genom förordning.

Lagförslagens 9 § är i sin egenskap av fullmaktbestämmelse exaktare än den i detta avseende mycket vaga 30 § i socialvårdslagen. Förslaget är avsett att vara detaljerat och innehåller en hänvisning till ”tryggheten av oundgänglig utkomst”, som innebär en begränsning av bemyndigandet och därför är viktig i förhållande till 15 a § 1 mom. regeringsformen. Trots detta måste en delegering av regleringen av utkomststödet grunddel till förordningsnivå anses strida mot kravet på reglering i lag. Detsamma gäller slutet av paragrafen, nämligen delegeringen av hur olika faktorer påverkar grunddelens storlek. I synnerhet delegeringen av beslut som gäller familjeförhållanden och familjens åldersstruktur är av betydelse, eftersom situationen för olika slags barnfamiljer då helt skulle regleras genom förordning. Sedd ur denna synvinkel kan den före-

slagna lagen stiftas i normal lagstiftningsordning, om bestämmelser motsvarande dem som ingår i 2 § i förordningsutkastet tas in i lagen.

Bemyndigandet i 7 § 2 mom. i lagförslaget gäller boendekostnader som skall täckas med utkomststödets grunddel. Boendekostnaderna är utgifter som nära berörs av 15 a § 1 mom. regeringsformen. Utskottet anser därför att kravet på reglering i lag kräver att bestämmelser om detta intas i lagen. Bedömd ur denna synpunkt kan den föreslagna lagen stiftas i normal lagstiftningsordning, om bestämmelser motsvarande dem som finns i 1 § i förordningsutkastet tas in i lagen.

Lagförslaget 7 § 3 mom. innehåller ett bemyndigande att genom förordning bestämma vilka utgifter som skall täckas med utkomststödets tilläggsdel. Dessa utgifter är enligt utskottets uppfattning i allmänhet sådana att de inte faller inom ramen för rättigheten enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen. I enstaka undantagsfall kan de dock även ha denna författningsrättsliga betydelse. Enligt utskottet utgör kravet att omständigheter av betydelse för utövningen av grundläggande fri- och rättigheter regleras i lag inte något ovillkorligt hinder för delegeringen enligt lagförslaget. Utskottet anser det dock lämpligt att delegeringsbestämmelsen kompletteras med en generell angivelse av vilka utgifter tilläggsdelen är avsedd för.

Sänkning av utkomststödets grunddel

Enligt 10 § 1 mom. i lagförslaget kan utkomststödets grunddel sänkas med högst 20 procent. Förutsättningen för detta är att en person utan motiverat skäl har vägrat ta emot arbete som erbjudits honom individuellt eller att delta i en arbetskraftspolitisk åtgärd eller genom egen försummelse föranlett att detta inte har kunnat erbjudas honom. En upprepad vägran eller försummelse enligt 2 mom. kan leda till att grunddelen sänks med högst 40 procent. Det krävs då ytterligare att det är fråga om ett sådant arbete eller en sådan arbetskraftspolitisk åtgärd som skulle innebära att personen ifråga kunde skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. I vartdera fallet förutsätts ytterligare att sänkningen inte bör anses oskälig.

Syftet med dessa bestämmelser är att främja sysselsättningen i stället för att låta någon vara permanent beroende av utkomststödet. Detta syfte harmonierar med idén med utkomststödet, nämligen att det är den förmån inom den sociala tryggheten som i sista hand skall tillgripas. Syftet är också godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och, framför allt då 15 § 2 mom. regeringsformen, som gäller det allmännas skyldighet att främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete.

När förslaget ses utifrån 15 a § 1 mom. regeringsformen är det mest påfallande att den grundläggande rättigheten ifråga i denna bestämmelse är knuten till den omständigheten att någon inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. Om denna person emellertid har erbjudits en reell möjlighet att skaffa sig sin utkomst genom att arbeta eller delta i en arbetskraftspolitisk åtgärd kan det sägas att han kunde ha skaffat sig den trygghet som avses i grundlagen. Enligt utskottets uppfattning strider därför inte möjligheten att sänka utkomststödets grunddel under de föreslagna förutsättningarna mot 15 a § 1 mom. regeringsformen. Utskottet har dessutom noterat att också utgifter som inte kan innefattas i den oundgängliga utkomsten enligt denna grundläggande rättighet skall täckas med utkomststödets grunddel.

Vid tillämpningen av 10 § gäller det att se till att det inte i enskilda fall uppkommer situationer som strider mot 15 a § 1 mom. regeringsformen. Med tanke på den kan här hänvisas till de föreslagna bestämmelserna om att grunddelen inte får sänkas om det vore oskäligt. Oskälighetskriteriet bör tolkas enligt principen om tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i en positiv anda. Grunddelen får därför inte sänkas så mycket att det leder till att en oundgänglig utkomst enligt den relevanta bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter inte längre kan garanteras. Utskottet anser att detta uttryckligen bör nämnas i klausulen om oskälighet i 10 § till exempel som följer: "...och om den inte äventyrar den oundgängliga utkomst som behövs för att trygga ett människovärdigt liv."

I 10 § i lagförslaget används begreppet "ar-

betskraftspolitisk åtgärd". Enligt motiveringen till paragrafen skall åtgärden vara konkret, tillräckligt långvarig och erbjuda oundgänglig utkomst medan den varar. Begreppet är enligt utskottets uppfattning alltför opreciserat för att användas på detta sätt i samband med grundläggande fri- och rättigheter. Av författningsrättsliga skäl finner utskottet det nödvändigt att precisera begreppet i själva lagen åtminstone så att texten anger hur långvarig en åtgärd skall vara för att vara tillräcklig och på vilket sätt den tryggar en oundgänglig utkomst (jfr GrUU 25/1997 rd).

Med tanke på tillämpningen av 10 § påpekar utskottet att betydelsen av en vägran eller försummelse inte kan vara tidsmässigt obegränsad när paragrafen tillämpas. Lagförslaget måste kompetteras i detta avseende.

Utkomststödet

Enligt motiveringen består propositionens verkan på hushållen av flera faktorer som gäller olika stödssystem. Det sammantagna stödet antas öka i många fall. Å andra sidan innebär minskningen av utkomststödet grunddel och den nya självriskandelen i boendeutgifterna en liten minskning av stödet för de flesta av dem som får utkomststöd. De mest anmärkningsvärda nedskärningarna av grunddelen gäller barnens grunddel. Särskilt problematiskt är att nedskärningarna drabbar flerbarnsfamiljer. Nivån på ett stöd bestående av flera sammanlagda förmåner sjunker i hushåll som också efter höjningen av de

primära förmånerna hör till dem som får utkomststöd.

Från författningsrättslig synpunkt är det väsentligt att utkomststödssystemet tryggar en socialt acceptabel levnadsstandard, som i de flesta fall går ut över rättigheten enligt 15 a § 1 mom. regeringsformen. Storleken på utkomststödet enligt den bilagda förordningen står enligt utskottets uppfattning i samklang med grundlagen. Det dubbla syftet med utkomststödssystemet kunde uttryckas klarare än vad som anges i lagförslaget 1 § 1 mom. Ordet "oundgängliga" kunde strykas och i slutet av momentet kunde följande nya mening tas in: "Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den utkomst som oundgängligen behövs för ett människovärdigt liv för en person och familj."

Den nya självriskandelen av utkomststödet för boendekostnader motiveras med ett bättre bostadsbidrag. Detta förutsätter att förbättringarna träder i kraft före de föreslagna bestämmelserna i denna lag.

Utlåtande

På grund av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer, det första lagförslaget dock under förutsättning att utskottets författningsrättsliga anmärkningar om 7 § 2 mom. och 9 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 26 november 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Marjut Kaarilahti /saml
Valto Koski /sd (delvis)
Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /saml (delvis)
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd (delvis)
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf (delvis)
Vuokko Rehn /cent (delvis).

