

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 25 november 1994  
Utlåtande nr 23

*Till Social- och hälsovårdsutskottet*

När riksdagen den 4 oktober 1994 remitterade regeringens proposition nr 205 med förslag till lag om ändring av lagen om temporär ändring av socialvårdslagen till social- och hälsovårdsutskottet för beredning, bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört överinspektören Pekka Viljanen vid social- och hälsovårdsministeriet, biträdande justitieombudsmannen Pirkko K. Koskinen, professorn Mikael Hidén, juris licentiaten Heikki Karapuu, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori. Vidare har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av biträdande professorn Martin Scheinin. Utskottet har fogat utlåtandet till utskottshandlingarna.

Grundlagsutskottet har behandlat saken från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

**Regeringens proposition**

Regeringen föreslår att giltighetstiden för vissa stadganden som innebär en temporär ändring av socialvårdslagen skall förlängas till utgången av 1996. De gäller överföring av uppgifter som har att göra med utkomststöd. Samtidigt föreslås det bli stadgat att en kommun och folkpensionsanstalten i sitt avtal om försöket i viss mån skall kunna avvika från grunderna för grunddelens storlek enligt statsrådets beslut om de allmänna grunderna för utkomststöd. Social- och hälsovårdsministeriet skall godkänna avvikelserna.

Enligt propositionen hänför sig lagförslaget till budgetpropositionen för 1995.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft i början av 1995.

I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen konstateras för det första att utkomststödet nämns i förteckningen över s.k. grundtrygghetsförmåner i regeringens proposition nr 234/1991 rd vad gäller villkoren för stödet.

Vidare anses den föreslagna ändringen inte försäkra minimitryggheten för någon i den utsträckning att det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet skulle försvagas på det sätt som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen. Denna ståndpunkt motiveras med att försöket inte avser att försäkra minimitryggheten för dem som har rätt till utkomststöd. Frågan ger rum för tolkning och därför är det enligt regeringen önskvärt att grundlagsutskottet avger ett utlåtande i saken.

**Utskottets ställningstaganden**

*Likställdheten*

Utskottet har i sin hävdvunna praxis ansett att 5 § regeringsformen, som uttrycker principen om likställdhet, i sig också binder lagstiftaren. Av detta stadgande i grundlagen kan det dock inte följa några strikta gränser för lagstiftarens prövning och därför utgör det i princip inget hinder för en reglering som anses nödvändig eller ändamålsenlig med tanke på samhällsutvecklingen, även om den betyder att medborgarna behandlas olika. Utskottet har ansett att det kunde stadgas genom en vanlig lag om till exempel försöket med hälsovårdscentralavgift (GrUU 3/1991 rd). I linje med denna tolkningspraxis finns det inget hinder för att tillämpa vanlig lagstiftningsordning också på försöket i den föreliggande propositionen.

På grund av likställdhetsaspekten har utskottet fäst uppmärksamhet vid att förbudet i 49 § socialvårdslagen mot att anföra fortsatta besvär hos högsta förvaltningsdomstolen i frågor som gäller beviljande av utkomststöd eller utkomststödet belopp hindrar en enhetlig rättspraxis för hela landet. Lagförslagets 38 g §, som i sig inte innebär något undantag från 30 § socialvårdslagen, medför dock en ny möjlighet till differentiering i praktiken. I sin tillspetsade form kan det oenhetliga utkomststödsförfarandet t.o.m. stå i strid med olika konventioner om mänskliga rät-

tigheter. Därför anser utskottet att det i dessa frågor bör ges en möjlighet att anföra fortsatta besvär på basis av besvärstillstånd.

*Kommunens och folkpensionsanstaltens befogenheter att ingå avtal*

Enligt 38 a § lagen om temporär ändring av socialvårdslagen kan kommunen och folkpensionsanstalten avtala om överföring av vissa uppgifter som gäller utkomststöd från kommunen till folkpensionsanstalten. Lagens giltighetstid föreslås bli förlängd och till lagen fogad en 38 g § om att dessa offentligrättsliga enheter i sitt avtal kan avvika från grunderna för bestämning av storleken på utkomststödets grunddel.

Kommunens och folkpensionsanstaltens avtalskompetens berör den i 32 § socialvårdslagen till statsrådet delegerade befogenheten att besluta om de allmänna grunderna för utkomststöd. Avtalskompetensen inverkar direkt på innehållet i de rättsliga normer som skall följas i den behöriga kommunen. I sak kan situationen jämföras med att delegerad lagstiftningsmakt delegeras vidare. I normala fall har inställningen till denna möjlighet varit mycket förbehållsam.

Förslaget kan dock analyseras så att dessa offentligrättsliga rättssubjekts avtalskompetens får en liknande befogenhetsgrund på lagnivå som statsrådets befogenhet att bestämma om de allmänna grunderna. En reglering av detta slag är speciell i statsförfattningsrättsligt hänseende, men det finns inget hinder för att genomföra den genom en vanlig lag, speciellt som principen om kommunalt självstyre kan sägas tala för att kommunen intar en sådan ställning som avtalspart.

Utskottet har i ett annat sammanhang ansett det olämpligt i statsförfattningsrättsligt hänseende att en myndighets kompetens till den del det är fråga om utövning av offentlig makt gentemot enskilda grundar sig på ett avtal (GrUU 11/1994 rd). Med hänsyn till detta kan det påpekas om det aktuella förslaget att social- och hälsovårdsministeriet skall godkänna avtal om att avvika från grunderna för utkomststödets grunddel. Utskottet menar att ministeriets roll på denna punkt gör regleringen acceptabel med tanke på statsförfattningen. Men avtalet om grunderna för bestämning av storleken på utkomststödets grunddel måste bli allmänt delgivet i kommunen på lämpligt sätt och behövliga stadganden om detta tas in i lagen.

*Det grundläggande utkomstskyddet*

I regeringens proposition nr 234/1991 rd ingick en förteckning över de grundläggande utkomstförmåner som har betydelse med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen. I sitt utlåtande nr 7/1992 rd karakteriserade utskottet förteckningen som en minimiförteckning avsedd att vara så heltäckande som möjligt. Där sägs utkomststödet höra till de grundläggande utkomstförmånerna "vad gäller förutsättningarna för erhållande av stöd". Detta motiverades med att utkomststödets storlek beror på den kommunala myndighetens beslut och de allmänna grunder som statsrådet fastställer.

Enligt det viktigaste stadgandet i lagrummet om förutsättningarna för utkomststöd "är [den] berättigad till utkomststöd ... som är i behov av stöd" (30 § socialvårdslagen). Lagrummets generellt formulerade omnämnande av behovet av stöd kan uppfattas gälla också stödets storlek. Fastställandet av de allmänna grunderna för utkomststödet påförs i lagens 32 § statsrådet, vars rörelsefrihet dock begränsas av nämnda lagrum.

I statsrådets beslut ingår frågor som gäller förutsättningarna för stöd, bl.a. inkomstens inverkan på utkomststödet och detaljerade stadganden om grunddelens storlek. Enligt lydelsen i lagförslaget 38 g § skall båda omfattas av kommunens och folkpensionsanstaltens rätt att göra avvikelser. Denna avsikt framgår också uttryckligen av motiveringen till propositionen. Enligt lagtexten skall det vara tillåtet att avvika "i sådan utsträckning som kan betraktas som ringa".

Ett sådant förslag innebär en så öppen fullmakt att avvika från grunderna för bestämmande av utkomststöd, som är den form av utkomstskydd som kommer i sista hand, att det enligt utskottet bör anses försvaga det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet. Lagförslaget kan med anledning av 38 g § lämnas vilande med stöd av 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslaget kan behandlas i enlighet med 66 § riksdagsordningen, men att det på grund av 38 g § med beaktande av 66 § 7 mom. riksdagsordningen kan lämnas vilande.*

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, medlemmarna Kaarilahti, Koskinen, M. Laukkanen, J. Leppänen, Mölsä, Ni-

kula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Helle och Rask.

---

### Avvikande åsikt

Vi anser att kommunernas och folkpensionsanstaltens rätt till avvikelser enligt lagförslaget 38 g § gäller de allmänna grunderna för utkomststöd som statsrådet fastställer och endast i fråga om grunderna för bestämmande av storleken på stödets grunddel. Rätten till avvikelser gäller alltså inte förutsättningarna för utkomststöd enligt 30 § socialvårdslagen. Regleringen berör sålunda inte det lagstadgade grundläggande utkomstskydd som avses i 66 § 7 mom. riksdags-

ordningen, och lagförslaget kan därför inte lämnas vilande.

Med stöd av det ovan sagda borde utskottet som sitt utlåtande ha anfört

*att lagförslaget kan behandlas i enlighet med 66 § riksdagsordningen och att det med beaktande av 7 mom. i nämnda paragraf inte kan lämnas vilande.*

Helsingfors den 25 november 1994

**Sauli Niinistö**  
**Markku Laukkanen**

**Päivi Varpasuo**  
**Johannes Leppänen**  
**Pekka Viljanen**

**Matti Väistö**  
**Tero Mölsä**

