

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner och till lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner och till lagar som har samband med den (RP 124/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- regeringsråd Milja Tiainen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Hannele Tanhua, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Eeva Nykänen
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner, lagen om studiestöd och sjukförsäkringslagen ändras.

Lagen som gäller ändring av lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner avses träda i kraft den 1 januari 2025. Vissa av lagens bestämmelser samt lagen som gäller ändring av lagen om studiestöd och lagen som gäller ändring av sjukförsäkringslagen avses träda i kraft den 1 augusti 2025.

Utlåtande GrUU 39/2024 rd

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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att förutsättningarna för beviljande av yrkesinriktad rehabilitering för unga preciseras i lagen. Syftet är att på ett ändamålsenligt sätt rikta rehabiliteringen till unga som befinner sig utanför studier eller arbetsliv eller annars löper risk för utslagning. Delta-gande i coachningstjänster i form av yrkesinriktad rehabilitering för unga ska i regel inte längre berättiga till rehabiliteringspenning. Under väntetiden och den mellanliggande tiden för yrkesinriktad rehabilitering kan rehabiliteringspenning betalas för högst tre månader per kalenderår. Rehabiliteringspenning för unga beviljas under väntetiden och den mellanliggande tiden på basis av behovsprövning, och samtidiga löne- och företagarinkomster samordnas partiellt med rehabiliteringspenningen för unga. Enligt propositionen förenhetligar ändringarna bestämmelserna om rehabiliteringspenning. I fortsättningen ska studiestöd inte beviljas om en person får Folkpensionsanstaltens rehabiliteringspenning för samma tid.

(2) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla främst med avseende på grundlagens 19 § 2 mom. Bestämmelsen ålägger lagstiftaren skyldighet att garantera var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa i momentet uppräknade sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (GrUU 16/2023 rd, stycke 3, RP 309/1993 rd, s. 74).

(3) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och grundlagsutskottets etablerade praxis är tryggandet av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen i sig oberoende av den gällande sociallagstiftningen och hör alltså inte direkt samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74/II, GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Enligt den bestämmelsen ska var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 74/II) har det skydd som avses i momentet samband med vissa livssituationer som räknas upp och med de förutsättningar för att erhålla förmånerna som för varje enskilt fall regleras i lag. Bestämmelsen utgör dock enligt förarbetena inget hinder för att också bestämmelser om behovsprövning kan tas in i systemen.

(4) Grundlagsutskottet har dessutom konstaterat (GrUU 34/1996 rd, s. 2/II) att grundlagen inte kan föreskriva i detalj på vilket sätt den grundläggande utkomsten ska tryggas genom lag och till exempel hur stora förmåner den ska ge. Sådana ändringar i regleringen av utkomstskyddet som äventyrar minimiutkomsten eller som leder till ett svagare grundläggande utkomstskydd än den oundgängliga utkomsten enligt 19 § 1 mom. i grundlagen kan i vilket fall som helst inte anses förenliga med momentet (GrUU 14/2023 rd, stycke 8). Utskottet har dock betonat att utkomststödet

Utlåtande GrUU 39/2024 rd

och den försörjning som behövs för ett människovärdigt liv i den mening som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen inte kan likställas med varandra (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, se även GrUU 40/2018 rd, s. 3—4 och GrUU 11/2023 rd, stycke 4), utan systemet med utkomststöd har syftat till att trygga en socialt godtagbar levnadsstandard, vilket i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 11/2023 rd, stycke 4, GrUU 31/1997 rd, s. 2/II).

(5) Rehabilitering som ordnas av Folkpensionsanstalten är av betydelse också med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen (se även GrUU 13/2005 rd, s. 1/I, GrUU 15/1995 rd, s. 4/II). 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 hälsojäms-ter 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 att en bestämmelse i grundlagen inte binder ordnandet av social- och hälsojäms-ter 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).

(6) 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 (se 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).

(7) 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 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 dock 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).

(8) Syftet med propositionen är att bidra till att stärka de offentliga finanserna.

(9) 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 möjligheter-

Utlåtande GrUU 39/2024 rd

na att förverkliga dessa rättigheter och man försökte försäkra sig om att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras (RP 309/1993 rd, s. 20/I). Grundlagsutskottet har 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). Enligt förarbetena till grundrättighetsreformen uppfylls kraven i 19 § 2 mom. i grundlagen inte av lagstiftningsändringar som innebär ett väsentligt ingrepp i tryggnaden av den grundläggande försörjningen (RP 309/1993 rd, s. 75, se även t.ex. GrUU 40/2018 rd och GrUU 45/2017 rd). Utskottet anser det också vara klart att förändringar inte får leda till att kärnan i grundrättighets- och människorättsförpliktelserna blir en död bokstav (t.ex. GrUU 16/2023 rd, stycke 9, GrUU 14/2015 rd, s. 3). Utskottet har ingenting att anmärka på detta.

(10) 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).

(11) 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.

Prövningsrätt vid betalning av rehabiliteringspenningförmån

(12) Enligt 24 § 1 mom. i propositionens lagförslag 1 kan rehabiliteringspenning också betalas för den tid då rehabiliteringsklienten väntar på att rehabiliteringen ska börja (väntetid) samt för tiden mellan rehabiliteringsperioder (mellanliggande tid), om det behövs för att trygga att en i 6 eller 7 a § avsedd yrkesinriktad rehabilitering eller en rehabilitering som berättigar till i 20 § avsedd rehabiliteringspenning för unga framskrider samt för att trygga att rehabiliteringsklienten får sin försörjning. Grundlagsutskottet har ingenting att anmärka mot den rättsligt avgränsade behovsprövningen i början av bestämmelsen.

(13) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid den rätt som garanteras i bestämmelsen. Rehabiliteringsklienten har enligt ordalydelsen rätt till rehabiliteringspenning för väntetiden och den mellanliggande tiden om han eller hon inte under samma tid får utkomst av exempelvis arbete.

(14) Bestämmelsen om rätten till rehabiliteringspenning för väntetid och mellanliggande tid fogades till lagen utifrån grundlagsutskottets ställningstagande till lagstiftningsordningen (GrUU 13/2005 rd, s. 3, ShUB 8/2005 rd). Utskottet fäste då uppmärksamhet vid propositionsmotivens hänvisning till att en person under väntetiden och den mellantiden kan utestängas från de system som tryggar den grundläggande försörjningen och därför bara ha rätt till rehabiliteringspenning

Utlåtande GrUU 39/2024 rd

enligt prövning. För att undvika att någon i strid med grundlagens 19 § 2 mom. faller mellan stolarna ansåg utskottet då att den föreslagna bestämmelsen skulle omformuleras så att rehabiliteringsklienten har rätt till rehabiliteringspenning, om han eller hon under väntetider eller mellanliggande tider inte får sin försörjning exempelvis genom arbete eller andra system som säkrar inkomsttryggheten. Det föreslås inte att bestämmelsen ändras till denna del. Utskottet har inte i sig något att anmärka på innehållet i bestämmelserna i 24 §. Utskottet konstaterar dock i fråga om den justering av 1 mom. som gjordes vid riksdagsbehandlingen att dess förhållande till den övriga regleringen i momentet är oklar. Social- och hälsovårdsutskottet bör granska möjligheterna att förtydliga bestämmelsen i fråga om prövningsrättens omfattning.

Uppföljning

(15) Grundlagsutskottet har ansett det oroväckande att den föreslagna lagstiftningen beräknas styra bidragstagarna till att bli mottagare av utkomststöd, som är avsett att vara en sista utväg (se också GrUU 47/2017 rd, GrUU 51/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Grundlagsutskottet har också påpekat att utkomststödet är förenat med en behovsprövning och utgiftskontroll som avviker från det övriga sociala trygghetssystemet (se också GrUU 14/2023 rd, stycke 16).

(16) Statsrådet bör bevaka regleringens konsekvenser också ur denna synvinkel.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 15.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
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.

Utlåtande GrUU 39/2024 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.