

RIKSDAGENS
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTT

Helsingfors
den 5 oktober 1994
Utlåtande nr 5

Till Grundlagsutskottet

När riksdagen den 15 februari 1994 remitterade regeringens proposition nr 309/1993 rd med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna till grundlagsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört kanslichefen Teuvo Kallio, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet, ordföranden för riksdagens grundlagsutskott, riksdagsman Sauli Niinistö och vice ordföranden, riksdagsman Arja Alho, ordföranden för kommittén för grundläggande fri- och rättigheter, överdirektören K. J. Lång, ordföranden för arbetsgruppen för grundläggande fri- och rättigheter 1992, högsta förvaltningsdomstolens president Pekka Hallberg, regeringsrådet Pirkko Mäkinen, regeringsrådet Tuulikki Haikarainen, regeringsrådet Eija Koivuranta, regeringsrådet Varpu-Leena Aalto och biträdande avdelningschefen Marja-Liisa Partanen vid social- och hälsovårdsministeriet, generaldirektören Vappu Taipale vid Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, avdelningschefen Mikko Kämäräinen vid folkpensionsanstalten, vice verkställande direktören Seppo Pietiläinen vid pensionsskyddscentralen, chefen för juridiska ärenden Kari Prättälä och ledande juristen Taisto Ahvenainen vid Finlands Kommunförbund, ordföranden Pekka Aikio och juristsekreteraren Heikki J. Hyvärinen vid Delegationen för sameärenden, planeraren Kalle Könkkölä vid riksomfattande handikapprådet, juridiske ombudsmannen Hannu Rautiainen vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, ombudsmannen Riitta Wärn vid Affärsarbetsgivarnas Centralförbund, juristen Janne Metsämäki vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, socialsekreteraren Veikko Simpanen vid Tjänstemannacentralorganisationen FTFC, juristen Pentti Itkonen vid

Akava, verksamhetsledaren Leif Rönneberg vid Centralförbundet för socialskydd, generalsekreteraren Jouko Vasama vid Social- och hälsovårdsorganisationernas Samarbetsförening SAF, sakkunnige Juhani Rantanen och projektsekreteraren Tiina Mäkinen vid Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö TVY, ordföranden Taito Lehmus och medlemmen Kari Huttunen vid Finlands Romaniförening samt juris doktorn Sami Mahkonen.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås en revidering av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna. Avsikten är att precisera och modernisera vårt system med grundläggande fri- och rättigheter, utvidga det till att omfatta allt fler personer och foga nya grundläggande fri- och rättigheter till grundlagsskyddet. Till grundlagen skall fogas centrala ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De stadganden som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna skall preciseras. Rättigheterna skall utsträckas till att gälla alla som berörs av finsk jurisdiktion.

Nya stadganden, som tryggar särskilt de sociala rättigheterna, är stadgandena om oundgänglig utkomst och omsorg, skydd för grundläggande utkomst, tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, främjande av befolkningens hälsa samt stadganden som säkerställer omsorgen om barn. Stadgandena skall delvis innebära en verksamhetsförpliktelse för det allmänna. Att man är bosatt eller arbetar i Finland kan uppställas som villkor för beviljande och bestämmande av vissa sociala förmåner.

I samband med revideringen av stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna slopas den nuvarande möjligheten att lämna ett lagförslag vilande i de fall det är fråga om ett förslag till lag som försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Allmänna synpunkter

I sitt utlåtande har utskottet begränsat sig till att behandla reformen utgående från sitt eget behörighetsområde. Området har uppfattats i vid bemärkelse så att utskottet i princip har behandlat alla stadganden om social- och hälsovården och inte endast de direkta sociala rättigheterna.

Social- och hälsovårdsutskottet finner det principiellt viktigt att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas position stärks i systemet med grundläggande fri- och rättigheter. Dessa rättigheter är av central betydelse då det gäller att skapa och upprätthålla ett välfärdssamhälle. Den ekonomiska regressionen och våra integrationsavgöranden accentuerar ytterligare behovet av att framhäva den nordiska välfärdsmodellen och det nordiska socialskyddssystemet. Den jurisdiktion som utövas utomlands i Förenta nationerna, Europarådet och i samband med den europeiska integrationen understryker betydelsen av att våra nationella grundläggande fri- och rättigheter regleras.

Det är viktigt att det är fråga om faktiska rättigheter. Det allmännas förpliktelser bör garantera individerna social trygghet. Samtidigt bör de grundläggande fri- och rättigheterna erbjuda individen skydd mot lagstiftaren och -skiparen. Systemet med grundläggande fri- och rättigheter bör ge individen både skydd och möjlighet att råda om sitt eget liv och även sporra till detta. Därför är bl.a. skötseln av sysselsättningen — i och med att den förverkligar rätten till arbete — en viktig del av de ekonomiska och sociala rättigheterna.

Med tanke på de sociala relationerna och socialskyddet anser utskottet det vara viktigt att de grundläggande fri- och rättigheterna återspeglar individens frihet att göra egna val och att råda över sitt liv. Rättigheterna bör samtidigt säkerställa samhällelig jämställdhet och i enlighet med socialskyddets grundprinciper utjämna individernas utkomst och i mån av möjlighet förbättra livskvaliteten. Med detta är nära förknippat ansvaret för de närmaste som bör vara en princip som kommer till synes i familjerna, samfunden och samhället.

Omsorgen om de anhöriga hänger på samhällsnivå också delvis ihop med finansieringen av

socialskyddet. Genom att socialskyddet finansieras med lönebaserade försäkringspremier och delvis genom den progressiva beskattningen är detta på samhällsnivå ett tecken på ansvar för sig själv och sina närmaste. De försäkringsartade systemen utjämnar riskerna och ger skydd för plötsliga förändringarna i inkomsterna. De arrangemang som tryggar en grundläggande utkomst garanterar förutsättningar för ett människovärdigt liv under alla förhållanden. Tjänsterna ger förutsättningar för ett självständigt agerande och kompletterar skyddsmekanismerna. Socialskyddet gör det möjligt att uppfostra nya generationer, upprätthålla befolkningens hälsa och handlingsförmåga samt ett stabilt samhälle.

De sociala grundläggande rättigheterna och det allmännas skyldigheter framgår inte nödvändigtvis av något enskilda stadgande utan tar sig uttryck i en samverkan av stadganden, och dessutom är helheten betydelsefull. Vidare har många procedurstadganden, såsom stadgandena om jämlikhet, förbud mot diskriminering, jämställdhet, förbud mot behandling som kränker människovärdet, rätt att ta del av handlingar eller andra upptagningar, rätt att påverka beslutsfattande som gäller en själv, rätt att använda sitt eget språk finska eller svenska och i vissa fall även andra språk, samt stadgandena om god förvaltning, besvärsmätt och rättvis rättegång också inverkan på verkställigheten av de sociala grundrättigheterna.

Sociala rättigheter

Trygghet som behövs för ett människovärdigt liv

I motiveringen till lagförslaget 15 a § 1 mom. hänvisas till stadgandets anknytning till förslagets 6 § som tryggar rätten till liv. Det förstnämnda stadgandet gäller huvudsakligen oundgänglig utkomst och omsorg. Stadgandets kärninnehåll kan anses vara en individuell prövning av stödåtgärder hänförliga till föda och boende som behövs för att den stödbehövande skall kunna bevara hälsan och livskraften, till brådskande sjukvård samt till vissa grupper som oundgängligen är i behov av omsorg. Sådana är t.ex. en del av barnen, åldringarna, de handikappade och de utvecklingsstörda. Det är fråga om en klart subjektiv rätt. Utskottet föreslår att det utreds om stadgandets anknytning till den rättighet som benämns "rätten till liv" bör framhåvas genom att stadgandet överförs till 6 §.

Tryggad grundläggande utkomst

I lagförslaget 15 a § 2 mom. garanteras var och en rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad i vissa situationer. Stadgandet har inte utformats såsom en direkt subjektiv rättighet. Som kriterium på en dylik rätt har uttrycket "var och en har rätt" använts. Å andra sidan fastställs också i de fall där det är fråga om en subjektiv rätts närmare innehåll genom lag. Det föreslagna 15 a § 2 mom. är mycket nära en subjektiv rätt.

Enligt motiveringen garanteras i det föreslagna stadgandet under alla omständigheter lagstadgade skyddsarrangemang med tanke på sådana sociala risksituationer som avses i stadgandet. Detta förutsätter att socialskyddssystemen görs så heltäckande att inga grupper faller utanför dem.

Enligt motiveringen kan de stadganden som getts med stöd av föreslagna 15 a § 2 mom. inbegripa behovsprövning, men stadgandet förutsätter att den grundläggande utkomsten är tryggad under hela arbetslösheten, sjukdomen, arbetsförmågan eller ålderdomen. Varaktigheten av det stöd som ges på grund av barnsbörd eller förlust av vårdnadshavare är mera beroende av prövning. Storleken av den förmån som behövs för en grundläggande utkomst fastställs genom lag och stadgandet förutsätter inte att t.ex. någon nuvarande förmånsform bibehålls utan motsvarande skydd kan ordnas också på annat sätt. Stadgandet tillåter en sådan karenstid som inte utgör något hot för skyddet för grundläggande utkomst. På motsvarande sätt kan det stadgas genom lag om de förutsättningar under vilka en person definieras t.ex. som arbetslös eller som arbetsoförmögen.

Förslaget 15 a § 2 mom. innebär att skyddet för grundläggande utkomst är en självständig förmån i förhållande till 1 mom. I de situationer som avses i 2 mom. kan inte skyddet för individens grundläggande utkomst bli ett sistahandskydd enligt 1 mom. Sålunda täcker t.ex. det nuvarande utkomststödet inte det i stadgandet avsedda skyddet för den grundläggande utkomsten utan i dessa situationer bör skyddet basera sig på ett lagstadgat arrangemang som är primärt i förhållande till det nuvarande utkomststödet. De i 2 mom. avsedda skyddsarrangemangen kan vara subsidiära i förhållande till varandra för att överlappande förmåner skall kunna undvikas.

Eftersom regeringen föreslår att var och en skall ha en subjektiv rätt till sådan trygghet som

behövs för ett människovärdigt liv får definitionerna på arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och ålderdom samt det stöd som ges på grund av barnsbörd eller förlust av vårdnadshavare inte vara så snäva att det leder till behov av stöd enligt 15 a § 1 mom. Av samma orsak bör skyddet för den grundläggande utkomsten vara tillräckligt.

Sjukdom, lyte eller skada som orsakar arbetsförmåga medför i lag garanterat skydd. Likaså bör det anses att den som rehabiliteras betraktas som en sådan arbetsoförmögen som omfattas av skyddet för grundläggande utkomst, om rehabilitering syftar till tillfrisknande eller upprätthållande eller uppnående av arbetsförmåga eller förbättrande av den. Till denna kategori räknas bl.a. klienterna inom missbrukarvården samt de som rehabiliteras av sociala orsaker. Adoptivbarn verkar inte åtnjuta grundlagsskydd enligt stadgandet. Utskottet betonar emellertid att om adoptionen sker så nära efter barnets födelse att skydd för den grundläggande utkomsten är familjepolitiskt motiverat är de adopterande familjerna berättigade till stöd på grund av barnsbörd trots att det inte är fråga om ett stöd som gäller såsom en grundläggande rättighet. Vid förlust av en vårdnadshavare är det inte i något avseende motiverat att särbehandla adoptivbarn.

Stadgandet har anknytning till det i 15 § 2 mom. stadgade skyddet för grundläggande utkomst under tiden för sysselsättningsfrämjande utbildning. När en arbetslös utbildas för att bli sysselsatt omfattas han på det sätt som avses i 15 a § 2 mom. av skyddet för grundläggande utkomst under arbetslöshetstiden. Skyddet för den grundläggande utkomsten under arbetslöshetstiden varken uteblir eller avbryts av den orsaken att den arbetslöse genom utbildning eller arbetspraktik försöker förbättra sin situation inom arbetslivet, om utbildningen inte innebär en förändring i hans status som arbetslös. Om det kan anses att en arbetslös på grund av att han deltar i utbildning bör betraktas som en studerande bör behovet av utkomtskydd prövas såsom en grundläggande rättighet på grundval av 13 § 2 mom. Utskottet föreslår att det närmare utreds vilken status utkomtskyddet under studietiden har vid revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Social- och hälsovårdsservice

Det allmänna förpliktigas att säkerställa tillräckliga social- och hälsovårdstjänster på det sätt

som stadgas närmare i lag. Stadganden i lag kan avse det sätt på vilket det allmänna uppfyller sin uppgift, de tjänster befolkningen bör erbjudas likväl med beaktande av befolkningens behov och andra motsvarande mera detaljerade bestämmelser om servicesystemet. I samband med tjänsterna bör också de olika befolkningsgruppernas kulturella behov beaktas, om de inte ställer servicesystemet inför oskäligen krav.

Begreppet tillräckliga tjänster omfattar också kravet på hög kvalitet inberäknat tillgången på tjänster samt sådana faktorer som kan härledas ur andra grundläggande rättigheter såsom jämbördigt bemötande, förbud mot diskriminering, handlingars offentlighet och rätt att ta del i beslutsfattande som gäller en själv.

Skyldigheten att främja befolkningens hälsa

Förslaget till 15 a § 3 mom. förutsätter också att det allmänna främjar befolkningens hälsa. Ordet hälsa bör i detta sammanhang betraktas såsom ett vitt begrepp som går ut över den snäva medicinska betydelsen och som på alla sätt beskriver människans välbefinnande och verksamhetsförmåga. Här kan man utgå från till exempel den i Världshälsoorganisationens stadga nämnda målsättningen, som Finland som stat har förbundit sig vid: Hälsa är ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande; hälsa innebär inte enbart avsaknad av sjukdomar.

I och med att stadgandet endast anger befolkningens hälsa synes det inte omfatta den förebyggande socialvården. Förstått i den ovan nämnda vida bemärkelsen utgör stadgandet likväl en grund också för sådana åtgärder inom socialvården som syftar till att förebygga uppkomsten av vanlottade individer och befolkningsgrupper och öka välfärden och verksamhetsförmågan.

Skyldigheten att främja befolkningens hälsa anknyter också till 14 a § 2 mom. där det allmänna åläggs en skyldighet att verka för en sund miljö. Tillsammans innebär dessa en skyldighet både att bevara naturens mångfald och en sund miljö och skyldighet att planera den bebyggda miljön, inklusive att planera markdispositionen så att den leder till fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande.

Boende

Med tanke på socialväsendet är lagförslagets 15 a § 3 och 4 mom. nära förknippade med varan-

dra. Även om det primärt ankommer på varje individ att främja den i 4 mom. avsedda rätten till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende är en bostad i högsta grad förknippad med människans fysiska, psykiska och sociala välbefinnande. Därför bör 4 mom. tolkas jämsides med 3 mom. då det allmänna tryggar tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och främjar befolkningens hälsa.

Främjande, begränsning och försämring av sociala rättigheter

Förslaget till 15 a § 3 mom. inbegriper en skyldighet för det allmänna att främja befolkningens hälsa. Skyldigheten är tudelad, å ena sidan framhävs den förebyggande verksamheten och å andra sidan skyldigheten att utveckla servicesystemen. I och för sig förutsätter stadgandet inte något system av en viss typ och separerar inte främjandet från ekonomiska eller andra resurser.

Eftersom djuptgående, exceptionella eller allmänt hållna begränsningar enligt propositionens motivering innebär ett sådant ingrepp i en grundläggande fri- och rättighet att det inte kan genomföras genom en vanlig lag anser utskottet begränsningen i 15 a § 5 mom. vara motiverad. Om det önskas att rättigheter som anges i 15 a § 2—4 mom. och det allmänna skyldigheter inte skall gälla en del personer som omfattas av vår jurisdiktion av den anledningen att de inte bor eller arbetar i Finland är det fråga om ett sådant summariskt förfarande vars grunder det är motiverat att reglera redan i regeringsformen. Stadgandena i anknytning till europeiska integrationen om begränsningar vid export av socialskydd från ett land till ett annat är ur Finlands synvinkel redan av ekonomiska orsaker nödvändiga och dessutom kan medborgarna utan tillåtna begränsningar t.ex. i fråga om finansieringen av förmånerna försättas i en mycket olikvärdig ställning.

Enligt propositionens motivering är det inte möjligt att i vanlig lagstiftningsordning ingripa i rättighetens kärninnehåll och ej heller ger lagstiftningsbemyndigandet i stadgandet någon sådan möjlighet. För utkomstförmånernas och tjänsternas vidkommande är det av central betydelse att de faktiskt är tillräckliga. Sålunda ställer stadgandet i 15 a § 2 mom. om stadganden i lag villkor för nivån i fråga om skyddet för den grundläggande utkomsten i den lag som skall stiftas och stadgandet i 3 mom. om närmare

stadganden i lag möjliggör inte avvikelser från själva kravet — tillräckliga tjänster — medan bägge gör det möjligt att oberoende av de nuvarande förfarandena välja sättet att realisera en grundläggande rättighet.

Väsentliga ingrepp genom lagstiftning eller andra åtgärder i förmåner som avses i 15 a § kan strida mot skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Tjänsterna och de system som skapas till skydd för den grundläggande utkomsten utgör en helhet som garanterar mottagarnas välbefinnande. Bedömningen av om en grundläggande fri- eller rättighet är tillräcklig eller inte skiljer sig från bedömningen av förutsättningarna för att lämna ett lagförslag vilande. Också beskattningen bör tillmätas betydelse vid en bedömning av skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Riksdagen måste få exakta uppgifter bl.a. om kumulerande förmånsförändringar och andra åtgärders sammanlagda verkningar för olika befolkningsgrupper vid bedömningen av de garantier de grundläggande fri- och rättigheterna ger.

De mänskliga rättigheterna

Förslaget till 46 § i riksdagsordningen inbegriper tanken att det är grundlagsutskottet som skall pröva hur de lagförslag som remitterats till det för behandling förhåller sig till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Med tanke på lagstiftningsordningen har konventionerna om mänskliga rättigheter inte samma betydelse som de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför är det enligt social- och hälsovårdsutskottets uppfattning också alltid det specialutskott som behandlar ett lagprojekt som skall övervaka att lagstiftningen är förenlig med konventionerna om mänskliga rättigheter. Konventionerna om mänskliga rättigheter är bindande för Finland som stat och ger ingen möjlighet till andra avvikelser och begränsningar än sådana som ingår i konventionerna. Konventionerna om mänskliga rättigheter behandlas i regel av behörigt specialutskott som i princip också har kännedom och en uppfattning om konventionens innehåll och tolkning.

Eftersom grundlagsutskottet emellertid vid behandlingen av grundläggande fri- och rättigheter får mångahanda uppgifter och erfarenheter, som är till nytta också vid en bedömning av de mänskliga rättigheterna, är det enligt social- och hälsovårdsutskottets åsikt på sin plats att grund-

lagsutskottet och övriga specialutskott i samarbete i överensstämmelse med kommande praxis kan utreda hur de mänskliga rättigheterna och konventionerna om mänskliga rättigheter skall tolkas i förhållande till vår egen lagstiftning.

Barnets ställning

Stadganden om barn ingår i förslagets 5 § 3 mom., 10 § 2 mom. och 15 a § 3 mom. På grund av sakens natur gäller dessutom stadgandena om utbildning särskilt barn och ungdom. Dessa lagrum bör säkerställa omsorgen om och skyddet för barn. Skyldigheten att bemöta barn som jämlika individer innebär också enligt gällande uppfattning om de grundläggande fri- och rättigheterna att de har en självständig rätt till de grundläggande fri- och rättigheterna och den härleds inte ur någon annans rätt eller skydd. Barn har samtidigt och primärt t.ex. rätt till utkomst från sina vårdnadshavare. På motsvarande sätt utövas beslutanderätten på en minderårigs vägnar ofta av vårdnadshavaren eller en förmyndare eller av barnet tillsammans med dessa.

Utskottet poängterar det som anförs i propositionens motivering, nämligen att den skyldighet att främja den enskildes möjligheter till inflytande som ålagts det allmänna i 11 § 3 mom. också gäller barn som självständiga subjekt och att minderårigas talan förs av vårdnadshavaren eller förmyndaren. Barnets och dess föräldrars rätt till talan bör vara parallella och inte utesluta varandra.

Det allmännas skyldighet att stödja dem som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt bör tolkas som en uppgift att främja barnfamiljernas materiella välfärd och medverkar till att förhållandena i samhället skapar förutsättningar också för ett harmoniskt och välbalanserat liv med tanke på psykiska och sociala relationer. Stadgandet innebär en skyldighet att upprätthålla servicesystem för barnfamiljer samt att genomföra familjepolitiska inkomstöverföringar. De kompletterar det stöd som familjerna enligt 15 a § 2 mom. ges vid barnafödelse och gäller hela minderårighetstiden och dessutom skapande av förutsättningar för välbefinnande också efter minderårigheten. Stadgandet får inte tolkas så att det hindrar tillsynen över barnets intressen och åtgärder från myndigheternas sida i de fall att barnet lever under så sårbara förhållanden att dess välfärd och individuella

uppväxt inte längre är möjlig genom stöd till familjen och dem som har omsorgen om ett barn eller i de fall där barnskyddsåtgärder ger bättre möjligheter. Barnets fördel bör gå före familjens om de strider mot varandra.

Vissa andra frågor

Jämlikhet

Kravet på jämlikhet och jämställdhet samt förbudet mot diskriminering enligt föreslagna 5 § i regeringsformen ställer särskilda krav på samhällets social- och hälsovård. Åtskiljandefaktorer bör basera sig på godtagbara orsaker. Dessutom nämns i stadgandet uttryckligen hälsotillståndet som en förbjuden grund för diskriminering, något som å andra sidan ställer krav på hälsovården att försöka minska de acceptabla åtskiljande grunderna på basis av hälsotillståndet.

Personlig integritet

Nära förknippade med hälsovården är de i 6 § 3 mom. stadgade förutsättningarna för kränkning av den personliga integriteten. I detta avseende berörs hälsovården och socialväsendet särskilt av vård som ges mot patientens vilja på grund av rubbningar i den psykiska hälsan samt omhändertagande inom barnskyddet. Utskottet finner det angeläget att stadgandena bl.a. med tanke på dessa situationer ändras så att de är ändamålsenliga med tanke på domstolsbehandling och rättigheterna för dem som gått förlustiga sin frihet. Dessutom bör det ses till att stadgandena är korrekta med tanke på det i 8 § avsedda skyddet för privatlivet, skyddet för personuppgifter, hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden samt begränsningarna av hemligheten i fråga om meddelanden under frihetsberövande.

Den personliga integriteten begränsar hälsovårdssystemet. Om en persons behörigen uttala- de vilja är bekant bör en myndig persons åsikter och övertygelse respekteras oberoende av vad som utgör grunden för viljeyttringen. Om en persons vilja inte har utretts eller kunnat utredas bör man agera i syfte att uppnå bästa möjliga resultat. En minderårig eller en minderårigs vårdnads- havare kan inte ges ovillkorlig bestämmanderätt. Skyldigheten att skydda en minderårigs liv och hälsa är ovillkorlig. I samtliga situationer bör man försöka säkerställa att en persons åsikt inte uppstått genom påtryckning.

Religiös och annan övertygelse

Förutom då någon på grund av religiös eller annan övertygelse motsätter sig vård eller kräver viss slags vård kan det uppstå svårigheter för hälsovårdssystemet då någon på grund av sin övertygelse ställer krav på sådana ingrepp i den fysiska eller psykiska integriteten som inte accepteras i Finland. Det kan vara fråga t.ex. om ett förfarande som står i strid med det i 6 § 2 mom. avsedda förbudet mot tortyr eller ett förfarande som kränker människovärdet, kroppslig miss- handel t.ex. i form av stympning av kvinnor i samband med omskärelse eller något annat motsvarande förfarande. Hälsovården kan inte agera på ett sätt som leder till ett slutresultat som står i strid med någon annan grundläggande fri- eller rättighet, i exempelfallet den kroppsliga integriteten.

Religiös eller annan övertygelse hos personalen inom social- och hälsovården bör också respekteras. De får emellertid inte på grund av sin övertygelse agera t.ex. i strid med jämlikheten. I allmänhet brukar de inte vägra att vidta vårdåtgärder om det inte finns några andra alternativ. För att inte personalens övertygelse i onödan skall kränkas bör man emellertid genom arbets- arrangemang eller andra motsvarande åtgärder försöka säkerställa behörig vård och behandling med hjälp av annan personal.

Upphävande av stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande

Stadgandet i riksdagsordningen om möjligheten att lämna sådana lagförslag vilande som försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet ger möjlighet för en tredjedel av riksdagen att tillfälligt förhindra sådana ändringar. Stadgandet förutsätter också att något slags lagstadgat grundläggande utkomstskydd bibehålls. Stadgandets betydelse har accentuerats under den ekonomiska depressionen. Under ekonomiskt stabila tider ger stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna och statsmaktens skyldigheter ett mera heltäckande skydd genom inkomstöverföringssystemen och utsträcker statsmaktens skyldigheter också till servicesystemet. Därför anser utskottet det vara möjligt att upphäva stadgandena om möjligheten att lämna ett lagförslag vilande eftersom man samtidigt stadgar om de sociala grundläggande

fri- och rättigheterna och om de skyldigheter för det allmänna som ansluter sig till dem.

I samband med reformen kommer också hela systemet med grundläggande fri- och rättigheter att bedömas och till följd av de nya grundläggande fri- och rättigheterna också de inbördes förhållandena mellan olika stadganden. Detta ger också möjligheter att fastställa de olika utskottens uppgifter då de bedömer förmånsnivåerna och förmånernas belopp. I och med att betydelsen av de ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande rättigheterna ökar framhävs också regeringens och en enkel riksdagsmajoritets ansvar såväl vid skyddet av rättigheterna som vid

fastställande av deras art, nivå och antal. Detta bör återspegla sig också på fördelningen av uppgifter och behörighet mellan utskotten, för systemens detaljer är inte frågor som gäller lagstiftningsordningen utan frågor som ankommer på behörigt specialutskott — på social- och hälsovårdsutskottet i social- och hälsovårdsfrågor.

Social- och hälsovårdsutskottet anför vördsam

att grundlagsutskottet när det utarbetar sitt betänkande bör beakta vad som anförs ovan i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Skinnari, vice ordföranden Taina och medlemmarna Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Kemppainen (delvis), Kuittinen (delvis), Muttilainen (delvis), Nordman (delvis),

O. Ojala (delvis), Perho-Santala (delvis), Puhakka (delvis), Puisto (delvis), Stenius-Kaukonen, Vehkaoja och Ääri samt suppleanterna Kauppinen (delvis) och P. Leppänen (delvis).

Avvikande åsikter

I

Att grundlagen ändras under en svår ekonomisk depression och rådande massarbetslöshet ger sin prägel åt reformen. Om grundlagar revideras borde detta ske separat från de aktuella problemen och den politiska situationen i samhället. Dock har EES-avtalet, förhandlingarna om ett medlemskap i Europeiska unionen och folkomröstningen 16.10 tillsammans med Sovjetunionens upplösning påverkat debatten i Finland.

Till följd av den ekonomiska depressionen och massarbetslösheten har den nuvarande regeringens betydligt skurit ned social- och hälsovårds-skyddet. På grund av de politiska styrkeförhållandena i regeringen har regeringens nedskärningar framför allt riktats in på socialskyddet som baserar sig på lönearbete. Motiveringen till regeringens proposition och den praktiska utformningen av lagtexterna värdesätter inte tillräckligt arbete och i samband därmed löntagarnas socialskydd.

Med tanke på det inkomstrelaterade socialskyddet har situationen försvårats av grundlagsutskottets tolkning av minimiskyddet och dess nivå, i synnerhet när det gäller de förmåner som betalas av folkpensionsanstalten. Ändå betalar arbetsgivarna som en del av lönen en betydande andel av de försäkrades socialskyddsavgifter, och den försäkrade själv deltar i allt större omfattning i finansieringen av sitt eget socialskydd genom socialskyddsavgifter som innehålls direkt av lönen. Därför känns nedskärningen av det inkomstrelaterade socialskyddet ännu orättvisare.

I samband med den nu aktuella revideringen av grundlagarna har regeringspartiernas riksdagsmän meddelat att de inte kommer att godkänna några som helst ändringar i de lagförslag som ingår i propositionen. Med beaktande av detta faktum har socialdemokraterna försökt påverka de sätt på vilket lagförslagen tolkas i praktiken. Till följd av grundlagsreformen kommer majori-

tetsregeringarnas och riksdagsmajoritetens makt men också ansvar att öka. Majoritetsregeringarna och majoriteten i respektive riksdag svarar för att de i regeringsformen garanterade sociala, kulturella och ekonomiska grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. I fråga om social- och hälsovårdsskyddet skall social- och hälsovårdsutskottet slå fast utkomstnivån.

Grundlagsutskottet skall vid behov ta ställning till principiellt viktiga aspekter då olika lagar ändras. Om beslutanderätt i sociala ärenden och hälsovårdsärenden i alltför stor omfattning delegeras till statsrådet blir riksdagens möjligheter till inflytande alltför små. Därför borde det stadgas i lag om social- och hälsovårdsskyddets omfattning.

Även de enskilda medborgarnas och familjernas totalekonomiska situation är viktig. Härvid medräknas också beskattningseffekten. Ur de

enskilda medborgarnas och familjernas synvinkel är det inte tillräckligt att sociala förmåners och hälsovårdsförmåners nivå fastställs i enstaka lagar utan familjens hela månatliga nettoutkomst måste fastställas. I riksdagen kräver detta samarbete mellan social- och hälsovårdsutskottet samt statsutskottet. Men redan vid ärendenas beredning måste social- och hälsovårdsministeriet samt finansministeriet presentera de totala effekterna av de sociala förmånerna och beskattningen. Helhetsläget påverkas också av tillgången på social- och hälsovårdsservice samt de priser som betalas för dem.

Inkomstnivån inklusive tjänsterna bör vara tillräcklig. För närvarande är detta inte fallet till alla delar, om medborgarnas utkomstnivå och servicen inklusive avgifterna betraktas som en helhet med beaktande av beskattningen och avgifter av skattenatur.

Helsingfors den 5 oktober 1994

Jouko Skinnari
Virpa Puisto

Kyllikki Muttilainen
Marjatta Vehkaoja

II

1. Allmänt

I utskottets utlåtande anføres att medborgarnas sociala rättigheter och det allmännas motsvarande skyldigheter bör vara så bindande att individens sociala trygghet förbättras. Ur denna synvinkel borde utskottet också ha bedömt regeringens detaljerade förslag till sociala rättigheter.

Enligt den modell som anförts av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter och den modell för sociala rättigheter som föreslås i regeringens proposition skall lagstiftaren vara behörig att omedelbart verkställa — utan möjlighet för en minoritet i riksdagen att genom att lämna ett lagförslag vilande göra processen långsammare — alla lagförslag som gäller sociala rättigheter och innebär smärre än väsentliga försämringar (på skalan "väsentliga — betydelsefulla — smärre försämringar"). Detta innebär att det skydd som RO 66 § 7 mom. ger för den s.k. lagstadgade grundläggande utkomsten elimineras i fråga om de propositioner som enligt grundlagsutskottets tolkning hittills ansetts innebära *försämringar*

som är större än ringa försämringar men ännu inte väsentliga.

Vi anser att möjligheterna att lämna sådana lagförslag vilande som försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet (RO 66 § 7 mom.) inte bör slopas innan tolkningen av de nya sociala rättigheterna blir vedertagen. Först härfter vet man vad det i praktiken innebär att en social rättighet är tillräcklig och då är det möjligt att bedöma behovet att lämna ett lagförslag vilande.

2. Detaljerade förslag till ändringar i utlåtandet

Överföring av 15 a § 1 mom. till 6 §. Vi omfattar utskottets förslag att stadgandet om minimiutkomst på det sätt om föreslås i utskottets utlåtande fogas såsom en del till stadgandet om "rätt till liv".

Vi föreslog att till ifrågavarande stycke i utlåtandet skulle fogas en klargörande anmärkning om att utkomststödet förverkligar den i 15 a § 1

mom. angivna rätten till oundgänglig utkomst. Vi föreslog att det skulle konstateras i utskottets utlåtande att om de allmänna grunderna för stödets omfattning skall stadgas i lag i stället för genom beslut av statsrådet.

15 § och 15 a § 2 mom. Vi hänvisar till löntagarorganisationernas uppfattning om bristerna i förslaget. I propositionen har stadgandet om rätt till arbete införts på basis av konjunkturpolitiska arpekteer som är bundna vid ett ekonomiskt-politiskt tänkande som understryker betydelsen av en oreglerad marknad.

Vi föreslog att stadgandet i 15 § "om rätt till arbete" och stadgandena i 15 a § om socialskydd (om sociala förmåner samt basservicen inom social- och hälsovården) skulle stiliseras om så att stadgandena i 14 och 14 a §§ i kommitténs för grundläggande fri- och rättigheter förslag tas som utgångspunkt. Med tanke på rätten till arbete är det enligt denna modell av central betydelse att denna rätt också inbegriper en individuell rätt till arbetslöshetsskydd. Om förutsättningarna för denna rättighet och om procedurnormerna stadgas det genom en vanlig lag, men genom en vanlig lag skall det inte vara möjligt att slopa arbetslöshetsskyddet för dem som anmält sig som arbetslösa arbetssökande och som är beredda att ta emot arbete.

Vi föreslog att 15 § avfattas i enlighet med det förslag som lades fram av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter under ledning av överdirektör K. J. Lång. Den centrala skillnaden mellan detta förslag och regeringens proposition är att i 2 mom. i kommitténs stadgande tryggas rätten till arbetslöshetsskydd såsom en subsidiär individuell rättighet. Rättigheten inbegriper rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning och utkomstskydd under den tid då det inte finns arbete. Stadgandets motivering kan tas från detaljmotiveringen i det förslag som framställts av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter.

På basis av det ovan anförda föreslår vi att förslagens 15 § skall få följande lydelse:

15 §

Var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt.

Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete. Var och en har enligt vad som stadgas genom lag rätt till sysselsättningsfrämjande utbildning och

utkomstskydd under den tid som arbete inte står att få eller då arbete inte kan ordnas.

Var och en har rätt till sunda och trygga arbetsförhållanden.

Ingen får godtyckligt eller utan laga skäl avskedas från sitt arbete.

Vi föreslog att 15 a § 2 mom. skulle få följande lydelse: "Var och en har rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid (utesl.) sjukdom, rehabilitering, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare på sätt som stadgas närmare genom lag. Den grundläggande utkomsten under studietiden tryggas genom lag."

Vårt förslag till stadgande har ett vidare tillämpningsområde än stadgandet i regeringens proposition och i det anges de viktigaste orsakerna till skydd för den grundläggande utkomsten, med undantag för studiestödet, som subjektiva rättigheter. Till denna del framhävs det i utskottets utlåtande emellertid alldeles riktigt att också regeringens förslag har utformats så att det i hög grad liknar en subjektiv rättighet.

I överensstämmelse med 14 a § i det förslag som lades fram av kommittén för grundläggande fri- och rättigheter föreslog vi att i fråga om de nuvarande inkomstöverföringssystemen sådant skydd för den grundläggande utkomsten som baserar sig på föräldraskap, sjukdom, arbetsoförmåga och ålderdom skall tryggas genom de olika system där sådana ges. Vi föreslår att till denna lista fogas rätt till skydd för den grundläggande utkomsten under rehabilitering, varvid den som rehabiliteras inte har möjlighet att försörja sig genom förvärvsarbete (lag om rehabiliteringspenning 611/91). Dessutom föreslog vi att den grundläggande utkomsten under studietiden skall tryggas genom lag. Vi omfattar förslaget till utskottets utlåtande enligt vilket grundlagsutskottet bör utreda utkomstskyddet under studietiden utgående från revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med vår formulering "Var och en har rätt (...) på sätt som stadgas närmare genom lag" i 15 a § 2 mom. avser vi en likadan juridisk bundenhet som den av överdirektör K. J. Lång ledda kommittén för grundläggande fri- och rättigheter anger i sin allmänna motivering, nämligen att hänvisningen "stadgas närmare genom lag" understryker att den i stadgandet nämnda rätten är en klar huvudregel och att det genom lag är möjligt att närmare ange dess innehåll, men endast i preciserande syfte och utan att försvaga huvudregeln.

Vi föreslog att stycket i utlåtandets avsnitt om

”Tryggad grundläggande utkomst” skall få följande lydelse:

”Skyddet för den grundläggande utkomsten vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare får i socialskyddslagstiftningen inte avgränsas så snävt att detta leder till behov av skydd enligt 15 a § 1 mom.. Av samma orsak bör omfattningen av skyddet för den grundläggande utkomsten för en ensam förmånstagare vara större än utkomstskyddet.”

Med tanke på tolkningen av 15 § 2 och 3 mom. är det av avgörande betydelse hur begreppet väsentlig försämring tolkas. Även om de av oss anförda uppfattningarna under behandlingen beaktades när utlåtandet utformades kan vi emellertid inte anse att de blev tillräckligt beaktade, särskilt därför att omfattningen av minimiskyddet inte definierades på något sätt. Som minimimål var vi beredda att på samma sätt som nu omfatta en nivå som motsvarar folkpensionens fulla belopp. Våra följande förslag grundar sig på försöket att uppnå enhällighet om utlåtandet, men någon sådan uppnåddes ej:

”Enligt propositionens motivering vore det inte möjligt att i vanlig lagstiftningsordning göra ingrepp i rättighetens innehåll, och ej heller ger lagstiftningsbemyndigandet i stadgandet en sådan möjlighet.”

Enligt motiveringen gäller kraven i 2 mom. inte lagstiftningsändringar som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande utkomsten. De delar av socialskyddet som skapats som skydd för medborgarnas grundläggande utkomst utgör för mottagarna en helhet, på basis av vilken deras och deras familjers utkomst har byggts upp. Med avvikelse från möjligheten att lämna sådana lagförslag vilande som syftar till en försämring av det lagstadgade utkomstskyddet är det vid skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna av central betydelse att förmånssystemen faktiskt är tillräckliga. Vid be-

dömningen av behandlingsordningen för sparlagar innebär detta att även om förmånssystem som gäller samma befolkningsgrupper försämrats mindre än väsentligt kan detta stå i strid med stadgandet, om försämringarna drabbar mottagare av samma förmånsslag samtidigt eller upprepade gånger och om försämringarna på det hela taget innebär ett väsentligt ingrepp i mottagarens skydd för den grundläggande utkomsten. Vid bedömningen av om en försämring är väsentlig bör det också beaktas om den gäller en förmån som redan från början är otillräcklig, varvid även en mindre försämring kan stå i strid med stadgandet om grundläggande rättigheter. Det är ej heller genom beskattning möjligt att kringgå det skydd som den grundläggande rättigheten ger.

Tolkningen av ordet väsentlig kommer att få avgörande betydelse. Vid en bedömning av storleksordningen bör det beaktas att det t.ex. vid fastställande av arbetslöshetsdagpenningarnas indexförhöjningar enligt vedertagen tolkning har ansetts att fem procent är en väsentlig förändring i lönenivån.

Vad som ovan anförts om förbudet mot väsentlig försämring av skyddet för den grundläggande utkomsten gäller också stadgandet i 3 mom. om medborgarnas rätt till basservice.

För att riksdagen skall få exakta uppgifter om respektive sparåtgärds kumulerande effekter på förmånstagaren bör propositionerna och deras motiveringar utvecklas så att det framgår av motiveringen hur den aktuella ändringen försämrar förmånstagarens eller serviceutnyttjarens ställning och vilka de sammanlagda effekterna av tidigare genomförda ändringar är.

Utskottet förutsätter att bland de orsaksbaserade sociala förmånerna en nivå som motsvarar minst den utkomst som nuvarande full folkpension ger garanteras som en grundläggande rättighet.

Helsingfors den 5 oktober 1994

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen

III

Eftersom jag är förhindrad att omfatta den avvikande åsikten i fråga om paragraferna in-

stämmer jag i motiveringen till II avvikande åsikten.

Helsingfors den 5 oktober 1994

Outi Ojala

IV

Social- och hälsovårdsutskottets utlåtande om revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna är relativt lyckat vad gäller granskningen av hur de ekonomiska och sociala grundläggande rättigheterna stärks genom reformen. Jag hade emellertid hoppats att utskottet i sitt utlåtande skulle ha föreslagit en förstärkning av de rättigheter som nämns i 15 och 15 a §§, såsom det föreslås i II avvikande åsikten. Regeringen har gett 15 § en alltför lindrig utformning i synnerhet om man beaktar de långvariga effekterna av det svåra sysselsättningsläget och vår demokratis oförmåga att sköta sysselsättningen under detta decennium. Det behövs en ändring av 15 a § 2 mom. för att den grundläggande rättigheten till social trygghet skall kunna förstärkas också under studietiden och vid rehabilitering.

Dessutom anser jag att utskottet i textdelen till sitt utlåtande kraftigare borde ha framhåvt vad som i praktiken avses med de grundläggande rättigheternas ekonomiska miniminivå. Genom att nämna beloppet för full folkpension och genom att föreslå att det skall stadgas i lag om

utkomstskyddets miniminivå kunde utskottet mer exakt ha angett vad som avses med en grundläggande ekonomisk minimirättighet. En sådan definition skulle inte ha begränsat begreppet grundläggande rättighet till någon viss förmån eller till något visst system utan preciserat det i den rådande historiska situationen. I utskottets utlåtande definieras grundläggande fri- och rättigheter ytterst diffust och det kan befaras att begreppets diffusa karaktär leder till att det förunklas.

Avsikten borde inte under några förhållanden få vara att de grundläggande fri- och rättigheterna urlakas på grund av att de inte definieras utgående från premisserna i dagens Finland. De som framdeles kommer att tolka revideringen av den grundläggande fri- och rättigheterna må ställa riksdagens åsikter inom sin historiska referensram och må de ge de sociala och ekonomiska och grundläggande rättigheterna en exakt konkretisk innebörd med beaktande av de historiska förändringarna.

Helsingfors den 5 oktober 1994

Ulla Anttila

