

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 a § i lagen om utkomststöd

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 a § i lagen om utkomststöd (RP 58/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Susanna Rahkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Eeva Nykänen
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomststöd ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 april 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 11/2023 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att 7 a § om boendeutgifter i lagen om utkomststöd ändras. Syftet med lagförslaget är enligt propositionen (s. 13) att förtydliga godkännandet av boendeutgifter. Ett annat mål med propositionen är att uppnå inbesparingar genom att skärpa bestämmelserna om beaktande av boendeutgifter. Samtidigt eftersträvas positiva effekter på sysselsättningsrelaterade incitament.

(2) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på grundlagens 19 § 1 mom. Enligt momentet har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Till ett sådant stöd hör till exempel att se till att den stödbehövande får den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften ska bevaras (RP 309/1993 rd, s. 73/II). Enligt propositionen om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är syftet med bestämmelsen att trygga miniminivån på förutsättningarna för ett människovärdigt liv, det vill säga ett så kallat existensminimum (RP 309/1993 rd, s. 20/II).

(3) Den rätt som tryggas genom 19 § 1 mom. i grundlagen är redan enligt bestämmelsens ordalydelse en subjektiv rättighet som tillkommer var och en. För att rättigheten ska kunna tillförsäkras alla behövs det enligt utskottet i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det ingår bestämmelser om stödformer, förutsättningarna för att få stöd och behovsprövning samt procedurer (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II).

(4) Grundlagsutskottet har ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för den försörjning och omsorg som enligt 19 § 1 mom. i grundlagen krävs för ett människovärdigt liv i den mån stödet ges ut i pengar. Utkomststödet och den försörjning som behövs för ett människovärdigt liv i den mening som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen kan dock inte likställas med varandra (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, se även GrUU 40/2018 rd, s. 3—4). Grundlagsutskottet konstaterade vid stiftandet av lagen om utkomststöd att man med hjälp av utkomstskyddssystemet har velat trygga en socialt acceptabel levnadsstandard, som i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II). Enligt utskottet skulle nivån på utkomststödet inte heller uppfattas som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd, s. 3/I).

Kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag

(5) I 7 a § 1 mom. i lagen om utkomststöd föreslås bestämmelser om boendeutgifter som ska beaktas som övriga grundutgifter till behövligt belopp. I 2 mom. föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket bestämmelser om det behövliga beloppet av sökandens boendeutgifter utfärdas genom förordning av statsrådet utifrån utvecklingen av genomsnittet av de boendeutgifter som mottagarna av Folkpensionsanstaltens grundläggande utkomststöd uppgett för Folkpensionsanstalten och som justeras årligen. I propositionen ingår också ett utkast till förordning som utfärdas med stöd av lagen.

Utlåtande GrUU 11/2023 rd

(6) Enligt 80 § i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Formuleringen i det föreslagna 7 a § 2 mom. innebär att beloppet av nödvändiga boendeutgifter enligt lagen om utkomststöd och därmed bestämmelserna om förutsättningarna för utkomststöd till denna del nästan helt och hållet bestäms på förordningsnivå. Det är dock uppenbart fråga om reglering som gäller grunderna för individens rättigheter. Av den föreslagna bestämmelsen om bemyndigande framgår inte ens i vilken mån boendeutgifterna fastställs kommunspezifikt eller i vilken mån beloppen sammanhänger med familjens storlek. Dessutom är förslaget ordalydelse ("utifrån utvecklingen av genomsnittet av de boendeutgifter som mottagarna av Folkpensionsanstaltens grundläggande utkomststöd uppgett för Folkpensionsanstalten och som justeras årligen") tämligen svårförståelig och avgränsar inte i tillräcklig grad den prövningsrätt som tillkommer den som utfärdar förordningen. Bemyndigandet att utfärda förordning i 7 a § måste av orsaker som beror på 80 § i grundlagen preciseras så att grunderna för fastställande av boendeutgifterna tydligare framgår av lagen än vad som nu föreslås. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Beaktande av boendeutgifterna på särskilda grunder

(7) I 7 a § 3 mom. i lagen om utkomststöd föreslås bestämmelser om situationer där boendeutgifterna kan beaktas till fullt belopp den tid den särskilda orsak som anges närmare i momentet föreligger. Sådana särskilda grunder hänför sig i bestämmelsen exempelvis till barnets bästa, sökandens eller dennas familjemedlems svaga hälsotillstånd, funktionsnedsättning eller ålder. Grundlagsutskottet anser att beaktandet av de grunder som nämns i bestämmelsen är av betydelse med tanke på regleringens proportionalitet. Utskottet noterar att bestämmelsen i 3 mom. är formulerad på ett sätt som hänvisar till ändamålsenlighetsprövning ("kan beaktas"). Med beaktande av sambanden mellan lagstiftningen om utkomststöd och 19 § 1 mom. i grundlagen och av att den föreslagna undantagsbestämmelsen i 3 mom. är av betydelse för stödtagarna ska myndighetens prövning av beaktandet av grunderna enligt 3 mom. 1—6 punkten dock utgöra rättsligt bunden prövning. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(8) I ljuset av ordalydelsen i 7 a § 3 mom. kan bestämmelsen tolkas så att när en särskild grund enligt 3 mom. föreligger, ska boendeutgifterna beaktas till fullt belopp, oberoende av beloppet, också i det fall att det finns tillgång till förmånligare bostäder som uppfyller de krav som den särskilda grunden föranleder. Enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 22) behöver dock inte boendeutgifter som saknar en koppling till en särskild grund godkännas. Social- och hälsovårdsutskottet bör precisera bestämmelserna. Grundlagsutskottet noterar att 19 § 1 mom. i grundlagen inte medför någon skyldighet att beakta boendeutgifter av vilken storlek som helst.

(9) Grundlagsutskottet betonar behovet av att tolka bestämmelsen i 3 mom. med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och särskilt med beaktande av barnets bästa enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter. Utskottet noterar att barnets bästa ska beaktas också vid tillämpningen av 7 a § 3 mom. 3 punkten i fråga om barn som placerats utanför hemmet.

Utlåtande GrUU 11/2023 rd

Skyldighet att skaffa en förmånligare bostad

(10) I 7 a § 4 mom. i lagen om utkomststöd föreslås bestämmelser om anskaffning av en förmånligare bostad och en tidsfrist för detta. Om boendeutgifterna för den som ansöker om utkomststöd överskrider det belopp som kan anses behövt i sökandens boendekommun enligt 2 mom., ska sökanden enligt förslaget anvisas att skaffa en förmånligare bostad. Sökanden ska ges en tidsfrist på tre månader att skaffa sig en förmånligare bostad. Folkpensionsanstalten ska under denna tid beakta stödmottagarens boendeutgifter till deras fulla belopp. I lagen föreslås inte längre någon bestämmelse som motsvarar gällande 7 a § 3 mom. Enligt det momentet kan boendeutgifterna beaktas till fullt belopp också efter tidsfristen, om sökanden inte har någon reell möjlighet att på sin bostadsort skaffa en bostad som är förmånligare än vad som avses i 2 mom.

(11) I motiven till lagstiftningsordningen (s. 28) bedömer regeringen att ett normenligt godkännande av boendeutgifter leder till att personerna måste hitta en förmånligare bostad eller fortsätta bo i en dyrare bostad och ge avkall på sin övriga konsumtion. Om boendeutgifterna överstiger normen i obetydlig grad försvagas familjens ekonomi på ett sätt där familjen kan lyckas anpassa sina övriga utgifter. I dessa fall försvagas den rätt som tryggar individernas försörjning endast i obetydlig grad. Om boendeutgifterna däremot överstiger normen med stor marginal kan utkomststödmottagarna inte antas klara av att täcka sina övriga utgifter. I dessa fall måste personen enligt propositionsmotiven hitta en förmånligare bostad, vid behov på en annan ort om en sådan bostad inte finns att få i personens egen kommun.

(12) Enligt grundlagsutskottet kan mottagare av utkomststöd trots 19 § 1 mom. i grundlagen också åläggas skyldigheter (GrUU 31/1997 rd, s. 4, GrUU 34/2010 rd, s. 2), och skyldigheten att jämka boendekostnaderna är inte i sig problematisk. Det är dock av betydelse att den som ansöker om utkomststöd har en reell möjlighet att skaffa sig en bostad vars boendekostnader motsvarar det föreskrivna maximala behövliga beloppet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan den föreslagna regleringen åtminstone i enskilda fall leda till en oskälig situation för den sökande. Det kan också bli så att undantagsgrunderna i det föreslagna 7 a § 3 mom. inte blir tillämpliga på omständigheter som hänför sig exempelvis till sysselsättning eller en särskild livssituation och som gör det oskäligt att flytta från orten. Utskottet noterar dessutom att förslaget inte innehåller bestämmelser som anknyter till rätten enligt 9 § i grundlagen att välja bostadsort, exempelvis bestämmelser som avgränsar skäligheten i fråga om pendlingsregion (se t.ex. GrUU 11/2010 rd, s. 3).

(13) Enligt det föreslagna 7 a § 4 mom. kan tidsfristen för anskaffning av en förmånligare bostad förlängas av grundad anledning. Enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 24) är det snarare yttre faktorer som kan motivera en förlängning av tidsfristen. Det kan enligt motiven bli aktuellt till exempel om sökanden trots aktiva försök inte har lyckats hitta en förmånligare bostad i sin boendekommun och ingen sådan bostad har kunnat erbjudas sökanden inom tidsfristen på tre månader.

(14) Grundlagsutskottet anser att både motiveringen till tidsfristen och till förlängningen av tidsfristen i propositionen tyder på att tidsfristen har en väsentlig betydelse för sökandens möjlighet att anpassa sig till förändringen. Det är fråga om omständigheter som påverkar sökandens rättigheter och skyldigheter och om vilka det också med tanke på principen om förvaltningens lagbun-

Utlåtande GrUU 11/2023 rd

denhet enligt 2 § 3 mom. i grundlagen bör föreskrivas i lag. Utskottet anser att det i lagen bör föreskrivas mer exakt om förutsättningarna för förlängning av tidsfristen exempelvis utifrån de kriterier som nämns i motiveringen. Prövningen av huruvida tidsfristen kan förlängas bör dessutom vara en rättslig prövning.

Beredningen av propositionen

(15) Enligt motiven (s. 3) har propositionen beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet utifrån en skrivning i regeringsprogrammet. Remissyttranden om lagförslaget kunde lämnas in 29.8—18.9.2023. Det avviker från huvudregeln i anvisningen om hörande vid författningsberedning, enligt vilken det ska reserveras minst sex veckor för skriftliga yttranden. I propositionen motiveras inte varför remisstiden var så kort.

(16) I propositionen (s. 13—19) har dess konsekvenser bedömts tämligen snävt och allmänt. Grundlagsutskottet har konstaterat att de grundläggande fri- och rättigheterna är individuella, vilket i fråga om konsekvensbedömningen innebär att särskild uppmärksamhet ska fästas vid de fall där de negativa konsekvenserna är som störst, även om antalet sådana fall eventuellt är lågt (GrUU 51/2017 rd, s. 4).

(17) Enligt propositionsmotiven (s. 24—25) bereds parallellt med propositionen också ändringsförslag som gäller olika förmåner och som indirekt kan påverka användningen av utkomststöd. Bland dessa kan åtminstone nämnas regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om allmänt bostadsbidrag och regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Grundlagsutskottet noterar att propositionen inte ens försöker bedöma de sammantagna konsekvenserna av dessa propositioner eller deras konstitutionella betydelse. En sådan bedömning ingår inte heller i social- och hälsovårdsministeriets publikation om bedömning av de sammantagna konsekvenserna av ändringarna i social trygghet 2024.

(18) Enligt grundlagsutskottet får effekterna av föreslagna ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte vara oskäligen (se t.ex. GrUU 30/2020 rd, s. 10, GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 19/2016 rd, s. 3, GrUU 12/2015 rd, s. 5, GrUU 11/2015 rd, s. 3—4). Utskottet har också konstaterat att om regeringen lämnar separata propositioner om en och samma fråga kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (GrUU 60/2014 rd). Utskottet har också påpekat att regeringen bör sträva efter att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller viss lagstiftning eller att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 12/2020 rd, se även GrUU 19/2016 rd). Utskottet anser att frågan också berör riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen (GrUU 30/2020 rd, s. 10).

(19) Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att konsekvensbedömningarna i propositionen är bristfälliga och särskilt vid betydelsen av att bedöma de sammantagna konsekvenserna av de aktuella propositionerna. Statsrådet bör noggrant följa propositionens konsekvenser särskilt med avseende på de rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen och vid behov vidta åtgärder för att rätta till de problem som upptäcks.

Utlåtande GrUU 11/2023 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om bemyndigandet att utfärda förordning i 7 a § 2 mom. och om den prövning som avses i 7 a § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 9.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskiarja saf
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Jani Mäkelä saf
ersättare Joonas Räsänen sd (delvis)
ersättare Ville Valkonen saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Liisa Vanhala.