

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmå- ner och rehabiliteringspenningförmåner

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2005 en proposition med förslag till lag om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (RP 3/2005 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Kairisalo, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Pentti Arajärvi
- professor Raija Huhtanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner som ska ersätta lagen om rehabilitering som ordnas av folkpensionsanstalten och lagen om rehabiliteringspenning. Det främsta syftet med propositionen är att förtydliga lagstiftningen genom att alla bestämmelser om rehabilitering och rehabiliteringspenning skrivs in i en och samma lag. Mot denna bakgrund karakteriserar regeringen förslaget som huvudsakligen lagtekniskt. I lagförslaget ingår bestämmelser om bl.a. hur rehabiliteringen ordnas och vilket dess innehåll är, villkoren för att få en rehabiliteringspenningförmån, rehabiliteringspenningens storlek och förhållande till an-

dra förmåner samt hur förmåner söks och betalas.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 oktober 2005.

I motiven till lagstiftningsordning för regeringen ett resonemang kring lagstiftningen utgående från grundlagens 19 § 2 mom. om rätt till grundläggande försörjning. Bestämmelserna har också samband med det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa och med rätten till arbete enligt 18 § 2 mom. Regeringen speglar även lagförslaget mot grundlagens 80 § om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Enligt regeringens uppfattning mot-

svarar den föreslagna lagen den författningsnivå som grundlagen förutsätter och innebär inte sådana begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter att den inte skulle kunna behandlas i

vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det trots allt önskvärt att utlåtande inhämtas från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Rehabilitering

De föreslagna bestämmelserna om den rehabilitering Folkpensionsanstalten ordnar har samband med 19 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 15/1995 rd, s. 4). I momentet föreskrivs att det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, ska tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårdstjänster och främja befolkningens hälsa. Av förarbetena framgår att bestämmelsen inte avser att definiera hur tjänsterna ska ordnas, utan den förpliktar det allmänna att trygga tillgången till tjänster (RP 309/1993 rd, s. 75). Klausulen om att närmare bestämmelser ska utfärdas genom lag ger lagstiftaren ett visst svängrum i regleringen och antyder att det exakta innehållet i en grundläggande fri- eller rättighet bestäms utifrån hela komplexet av bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och vanlig lagstiftning (GrUU 20/2004 rd, s. 2/II, GrUB 25/1994 rd, s. 6).

Enligt det föreslagna 2 kap. ordnar Folkpensionsanstalten yrkesinriktad rehabilitering (6—8 §), medicinsk rehabilitering för gravt handikappade (9—10 §) och annan rehabilitering enligt provning (12 §). Lagförslagets bestämmelser om rätten för försäkrade och gravt handikappade försäkrade att få yrkesinriktad eller medicinsk rehabilitering är tillräckligt exakta. Med tanke på det svängrum grundlagens 19 § 3 mom. ger lagstiftaren finns det ingenting som konstitutionellt talar mot förslaget.

Rehabiliteringspenning

Bestämmelserna om rehabiliteringspenningförmåner i 3 och 4 kap. är relevanta med beaktande av 19 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 15/1995 rd,

s. 4/I). Momentet föreskriver att var och en genom lag ska garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bl.a. vid sjukdom och arbetsoförmåga. Bestämmelsen förpliktar lagstiftaren att garantera var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till denna trygghet som det allmänna ska ordna. Denna trygghet är förknippad med vissa sociala risksituationer som räknas upp i bestämmelsen och de stödvillkor som föreskrivs i lag och dessutom behovsprövning och procedurer (GrUB 25/1994 rd, s. 10—11, RP 309/1993 rd, s. 74).

Då man bedömer huruvida den grundläggande försörjningen är tillräcklig, är det, som det påpekas i förarbetena till bestämmelsen, av betydelse om en person — enligt en helhetsbedömning av de lagstadgade systemen för försörjningen och hans situation i övrigt — har förutsättningar att få sin försörjning oberoende av att de normala försörjningsmöjligheterna har försvagats på grund av en sådan omständighet som nämns i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 75/I). Grundlagsbestämmelsen förutsätter att skyddssystemen är så täckande att inga grupper lämnas utanför systemen och därmed blir lidande (RP 309/1993 rd, s. 75/I).

I lagförslagets 32 § 3 mom. föreskrivs det att rehabiliteringspenningen ska vara minst lika stor som dagpenningen enligt 11 kap. 7 § i sjukförsäkringslagen. Den sistnämnda paragrafen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 33/2004 rd, s. 3/I). Förslaget ger alltså inte anledning till några konstitutionella anmärkningar.

Enligt 24 § 1 mom. kan rehabiliteringspenning också betalas för tiden från rehabiliteringsbeslutet till rehabiliteringens början samt för tiden mellan rehabiliteringsperioder. I ett sammanhang som detta finns det risk för att en för-

mån som är beroende på prövning i vissa fall leder till grundlagsvidrigt missgynnande. Försörjningen behöver nämligen, som regeringen framhåller i motiven, tryggas i synnerhet då rehabiliteringsklienten inte har en arbetsplats att återvända till under mellanliggande tider eller när den inte är tryggad genom pension eller andra förmåner. Påpekandet indikerar att en person under väntetider och mellanliggande tider kan uteslängas från de system som tryggar den grundläggande försörjningen och bara ha rätt till rehabiliteringspenning enligt prövning. För att undvika att någon i strid med grundlagens 19 § 2 mom. faller mellan stolarna bör den föreslagna bestämmelsen 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. Ändringen är ett måste för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Andra synpunkter

Betalning av rehabiliteringspenning till ett kommunalt organ. Rehabiliteringspenning kan med stöd av 48 § 3 mom. betalas till ett i 1 mom. avsett kommunalt organ för att användas för den försäkrade och dennes familj. För att så ska kunna ske krävs dels att organet ber om det, dels att betalning av dagpenning till den försäkrade själv på grund av dennes levnadsvanor inte kan anses motsvara sitt syfte.

Förslaget ger myndigheten rätt att genom sitt agerande kringsskära en persons självbestämmanderätt. Individens rätt att bestämma över sig själv och sina göranden är förankrad i en lång rad grundläggande rättigheter, särskilt i rätten till personlig frihet i grundlagens 7 § och skyddet för privatlivet i grundlagens 10 § (GrUU 59/2002 rd, s. 3/II, RP 309/1993 rd, s. 50/I och 57/I). Den sistnämnda paragrafen utgår från att den enskilde har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående (GrUU 9/2004 rd, s. 5/II).

Bakom förslaget ligger en med tanke på de grundläggande rättigheterna godtagbar ambition att säkerställa att rehabiliteringspenningen används för den försäkrade och dennes familj. Att kriterierna för betalningen till kommunen generellt binds till personens levnadsvanor och materiellt till myndighetens uppfattning om vad som motsvarar rehabiliteringspenningens syfte uppfyller emellertid inte det krav på exakthet som ställs på lagstiftning med koppling till de grundläggande rättigheterna. Förslaget måste därför preciseras exempelvis genom att bestämmelsen binds till att den försäkrades och dennes familjs försörjning äventyras eller alternativt ändras genom tillägg av kravet att den försäkrades samtycke behövs för att penningen ska kunna betalas till kommunen (se 44 § i folkpensionslagen). Om detta inte görs kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning till denna del.

Överklagande. I 55 § 1 mom. räknas upp vilka beslut den försäkrade, de som producerar rehabiliteringstjänster och den försäkrades anhöriga och närstående personer får söka ändring i genom besvär. Enligt förslaget får den försäkrade t.ex. söka ändring i beslut som fattats med stöd av 6, 8 och 9 §, men det är oklart om han eller hon kan överklaga andra beslut enligt lagen ens i det fall att beslutet gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter. Men utskottet menar att förteckningar av denna typ inte kan fungera som ett slags indirekt förbud mot att söka ändring, utan en persons rätt att överklaga beslut som gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter är i sista hand direkt förankrad i grundlagens 21 § 1 mom. (GrUU 4/2004 rd, s. 9/I; se även HD:2004:110). De föreslagna förteckningarna över beslut som får överklagas är alltså sakligt sett onödiga.

Besvärsförbud. Beslut om rehabilitering enligt prövning får enligt 55 § 2 mom. inte överklagas genom besvär. Rehabiliteringen i fråga hänger samman med de penningbelopp som 12 § 1 mom. föreskriver om. Eftersom beslutet är beroende på prövning är besvärsförbudet i sig inte

problematiskt med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen. Rätten enligt 2 mom. i samma paragraf att söka ändring talar emellertid för att också dessa beslut bör omfattas av besvärsrätten. I grund och botten handlar detta bl.a. om att besluten bör kunna överklagas för att det ska vara möjligt att övervaka om myndigheternas verksamhet är behörig och jämlik och för att säkerställa att tillämpningen är samordnad. Social- och hälsovårdsutskottet bör på allvar överväga att stryka besvärsförbudet, anser grundlagsutskottet (GrUU 46/2002 rd, s. 9, GrUU 47/2002 rd, s. 4/I).

Godkännande av rehabiliteringsanstalt. I de fall som avses i 18 § ställer 4 mom. som krav för rehabiliteringspenning bl.a. att rehabiliteringen genomförs i en godkänd rehabiliteringsanstalt för missbrukarvård. Det framgår inte av texten vilken myndighet som bestämmer om godkännandet. Detta måste läggas till lagen, om inte något annat föreskrivs om behörig myndighet i lagstiftningen i övrigt.

Närmare bestämmelser om villkoren för godkännande av en anstalt utfärdas enligt 18 § 4 mom. genom förordning av statsrådet. Utskottet har mot bakgrund av grundlagens 80 § noterat att det överhuvudtaget inte finns några bestämmelser om saken i den föreslagna lagen. Det går alltså inte att genom förordning utfärda "närmare" bestämmelser än lagen. Syftet med de villkor som är tänkta att föreskrivas om i förordning är enligt propositionsmotiven att garantera att servicen är av god kvalitet, har god effekt och är trygg. Detta är i sig ett godtagbart och motiverat

syfte. Grundlagsutskottet menar att frågor av denna typ trots allt gäller såväl rehabiliteringsanstalternas som rehabiliteringsklienternas rättigheter och skyldigheter i den grad att de på förslaget sätt inte kan regleras enbart genom förordning. Lagförslaget måste alltså kompletteras med grundläggande regler om villkoren för godkännande av en anstalt som innehållsligt motsvarar förslagets syfte. Då utgör bemyndigandet att genom förordning utfärda närmare bestämmelser inte något problem.

Utskottet påpekar att 80 § 1 mom. i grundlagen inte tillåter att man med stöd av bemyndigandet i 18 § 4 mom. genom statsrådsförordning utfärdar bestämmelser om godkännandeförfarandet för anstalter, om de gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. Med stöd av bemyndigande kan förfarandet främst regleras genom bestämmelser på mer specifik nivå än förvaltningslagen.

I 18 § 4 mom. nämns två förordningar vid namn. Det är inte korrekt på grund av författningshierarkin (GrUU 39/2004 rd, s. 3/II, GrUU 39/2002 rd, s. 2/II). Omnämningarna bör alltså strykas i momentet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar om 24 § 1 mom. och 48 § 3 mom. blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 20 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Rosa Meriläinen /gröna
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.