

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 49 § socialvårdslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att socialvårdslagen skall ändras till den del den gäller ändringssökandet i fråga om utkomststöd så, att ändring kan sökas i ett utslag eller beslut av länsrätten som gäller betalande av

utkomststöd eller utkomststödet belopp, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1999.

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

Enligt 24 § lagen om utkomststöd (1412/1997) gäller beträffande sökande av ändring i ärenden som angår utkomststöd 7 kap. socialvårdslagen (710/1982). Om ett beslut gällande utkomststöd har fattats av en tjänsteinnehavare inom socialvården, har enligt 45 § socialvårdslagen den som är missnöjd med beslutet rätt att få ärendet behandlat av det kollegiala organ i kommunen som sköter verkställigheten av socialvården, om han yrkar detta inom 14 dagar efter det han fick del av beslutet. Enligt lagens 46 § söks ändring i beslut som fattats av organet hos länsrätten genom besvär inom inom 30 dagar efter delfåendet. Enligt lagens 49 § 1 mom. får ändring inte sökas genom besvär i ett utslag eller beslut av länsrätten som gäller betalande av utkomststöd, utkomststödet belopp, lämnande av socialservice eller beloppet av en avgift som fastställts för socialservice. Enligt lagens 49 § 2 mom. får ändring sökas genom besvär i ett utslag eller beslut av länsrätten som gäller oenighet mel-

lan kommuner om skyldighet att lämna anstaltsvård eller ersättande av kostnaderna för anstaltsvård, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Förvaltningsprocesslagen (586/1996) innehåller i egenskap av allmän lag de centrala bestämmelserna om besvär och om vissa andra förvaltningsrättsliga rättsskyddsmedel. Bestämmelserna i socialvårdslagen åsidosätter dock motsvarande bestämmelser i förvaltningsprocesslagen. Däremot tillämpas bestämmelserna om extraordinärt ändringssökande i 11 kap. förvaltningsprocesslagen också inom socialvården, de ärenden som gäller utkomststöd inbegripna.

Av de extraordinära rättsmedlen är särskilt återbrytande viktigt med tanke på utkomststödet. Om grunderna för och ansökan om återbrytande bestäms i 63 och 64 § förvaltningsprocesslagen. Ett beslut kan återbrytas på den grunden att det i ärendet har inträffat ett sådant fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet eller beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller på ett misstag som väsentligt har kunnat inverka på beslutet, eller om det i ärendet har tillkommit sådan ny utredning

som väsentligt kunnat inverka på beslutet och det inte beror av sökanden att den nya utredningen inte i tiden företetts. Ett beslut får dock inte återbrytas, om det inte kränker den enskildes rätt eller dess återbrytande anses påkallat av allmänt intresse. Återbrytande skall enligt huvudregeln sökas hos högsta förvaltningsdomstolen inom fem år från det beslutet vunnit laga kraft.

1.2. Bedömning av nuläget

Det är förhållandevis ovanligt att besvär anförs hos länsrätten med anledning av ett organs beslut. År 1996 beviljades 349 600 hushåll utkomststöd. Antalet beslut om utkomststöd som fattats i kommunerna överstiger vida detta antal och är uppskattningsvis tre gånger så stort som antalet hushåll.

Länsrätterna avgjorde samma år 1 764 ärenden i anslutning till utkomststödet. De avgjorda besvären gäller således mindre än en procent av de hushåll som erhållit stöd och endast en bråkdel av antalet beslut om utkomststöd. I ungefär hälften av fallen upphävde eller ändrade länsrätten inte kommunens beslut. Det finns dock skillnader mellan de olika länsrätterna i detta avseende.

Ett beslut om beviljande av utkomststöd förutsätter prövning från fall till fall och beaktande av de individuella förhållandena i fråga om dem som ansöker om stöd. I praktiken styrs de tjänsteinnehavare som beviljar utkomststöd i sina beslut, förutom av bestämmelserna om utkomststöd, också av social- och hälsovårdsministeriets rekommendationer gällande tillämpningen och, i vissa kommuner, av kommunens interna tillämpningsanvisningar. Anvisningarna i de olika kommunerna avviker från varandra och kan delvis strida mot den subjektiva rätten till utkomststöd. De som ansöker om utkomststöd behandlas således inte helt lika i de olika delarna av landet. Social- och hälsovårdsministeriet har strävat efter att främja enhetligheten i fråga om utkomststödsärendena genom s.k. informationsstyrning såsom information, utbildning och rekommendationer till kommunerna. Av de styrmedel som tillämpas i efterhand är också de klagomål som tillställs riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern och länsstyrelserna, och avgörandena i fråga om dem, ett sätt att varsebli problem vid tillämpningen och främja enhetligheten.

Med tanke på rättsskyddet för den som

ansöker om utkomststöd uppfyller det gällande systemet för ändringssökande minimikraven enligt den uppfattning man har i dag. Både 16 § regeringsformen och artikel 6 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990) förutsätter att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan.

Vid social- och hälsovårdsministeriet färdigställdes sommaren 1998 två utredningar som gällde de beslut länsrätterna fattat i utkomststödsärenden 1996 och 1997. Vid utredningarna hade man tillgång till sammanlagt 2 633 beslut av länsrätter. Enligt utredningen är det inte lätt att finna tolkningslinjer som länsrätterna skulle ha följt vid fattandet av besluten. Av motiveringarna till besluten är det ofta svårt att sluta sig till om avgörandet uttryckligen har påverkats av särdragen i det aktuella fallet eller om avgörandet också kan tillämpas mera allmänt i motsvarande fall. Med tanke på medborgarnas rättsskydd är de avgöranden länsrätterna i egenskap av sista rättsinstans träffar i utkomststödsärenden dock av synnerligen stor vikt. På basis av utredningarna ser det ut som om länsrätternas avgöranden i ärenden som gäller utkomststöd inte är enhetliga. T.ex. har två länsrätter kunnat fatta helt motsatta beslut vid avgörandet av liknade ärenden. Länsrätternas oenhetliga rättspraxis styr inte heller tillämpningen av bestämmelserna om utkomststöd i en enhetligare riktning i de olika kommunerna.

Återbrytande är ett extraordinärt rättsmedel, och avsikten är att det skall tillämpas i undantagsfall, när det inte längre är möjligt att använda ordinära rättsmedel. Användningsområdet för återbrytande är begränsat. En grund för återbrytande är enligt 63 § förvaltningsprocesslagen uppenbart oriktig tillämpning av lag. Med ordet "uppenbart" avses att återbrytande inte kan användas när det gäller tolkningsfrågor i fråga om det avgörande som är föremål för ändringssökande. Tolkningsfrågorna omfattas av det ordinära ändringssökandet. Högsta förvaltningsdomstolen har visserligen under den sista tiden ansett att återbrytande också kan tillämpas i sådana situationer då det med tanke på ändringssökandens rättsskydd är motiverat att upphäva beslutet och då olika domstolar har tillämpat lagen på ett

oenhetligt sätt. Att en ansökan om återbrytande avslås innebär å andra sidan dock inte att högsta förvaltningsdomstolen skulle ha avgjort ärendet på samma sätt som länsrätten.

Användningen av extraordinära rättsmedel har varit mycket slumpmässig, eftersom ändringssökanden i samband med delgivningen av beslutet inte får anvisningar om extraordinärt ändringssökande. I länsrätternas beslut står under punkten för ändringssökande i regel endast att ändring i beslutet enligt 49 § 1 mom. socialvårdslagen inte får sökas genom besvär. Utkomststödsklienten är då oftast inte ens medveten om att han har möjlighet att hos högre domstol ansöka om återbrytande av beslutet.

Det är inte ändamålsenligt att utvidga användningsområdet för extraordinära rättsmedel. Eftersom det finns ett klart behov av förenhetligande av rättstillämpningen i ärenden som gäller utkomststöd, är det motiverat att i fråga om dessa ärenden tillåta ordinärt ändringssökande.

1.3. Ställningstaganden gällande ändringssökandet

Det har i flera olika sammanhang fästs uppmärksamhet vid ändringssökandet i fråga om utkomststödet.

Redan 1981 i regeringens proposition med förslag till socialvårdslag (RP 102/1981 rd) ansågs det motiverat att föreslå att besvär förbuden enligt lagen om socialhjälp skulle bibehållas och konstaterades det att frågan om rätt att söka ändring i länsrättens utslag eller beslut för utkomststödet del senare kan komma att övervägas på nytt med avseende på den enskilde individen, eftersom den är av stor betydelse för honom.

Riksdagens grundlagsutskott tog 1994 i sitt utlåtande med anledning av regeringens proposition gällande ändring av ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om temporär ändring av socialvårdslagen (RP 205/1994 rd, GrJU 23/1994 rd) ställning till systemet för sökande av ändring i fråga om utkomststödet. Propositionen gällde ett försök med överföring av utkomststödsuppgifter till folkpensionsanstalten. Utskottet fäste uppmärksamhet vid att förbudet i socialvårdslagen mot anförande av fortsatta besvär hos högsta förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller beviljande av utkomststöd och stödets belopp utgör ett hinder för skapandet av en

enhetlig rättspraxis för hela landet. Utskottet gjorde den bedömningen att det oenhetliga utkomststödsförfarandet i sin tillspetsade form t.o.m. kan stå i strid med olika konventioner om mänskliga rättigheter. Utskottet ansåg därför att man bör överväga att införa en möjlighet att anföra fortsatta besvär, t.ex. på grundvalen av ett förfarande med besvärstillstånd.

I sitt beslut av den 27 juni 1995, vilket gällde lagligheten hos de tillämpningsanvisningar gällande grunderna för beviljande av utkomststöd som kommunerna meddelade sina tjänsteinnehavare, fäste riksdagens biträdande justitieombudsman uppmärksamhet vid besvärssystemet (Dnr 2028/2/94). Biträdande justitieombudsmannen konstaterade bl.a. att om problemet med de oklarheter som framkommit i fråga om förvaltnings- och rättspraxis inte löses med lagstiftningsåtgärder, bör det, med beaktande av jämlikhetssynpunkter, övervägas att det införs en på besvärstillstånds-förfarande grundad möjlighet att hos högsta förvaltningsdomstolen överklaga ärenden som gäller utkomststöd. Denna möjlighet kunde begränsas till sådana fall då det finns behov av att få ett förhandsbeslut.

Förvaltningsdomstolskommissionen ansåg i sitt betänkande, som överlämnades den 28 januari 1997 (Regionala förvaltningsdomstolar, kommittébetänkande 1997:4) att lagstiftningen om social- och hälsovården, bl.a. de frågor som hänför sig till socialvårdslagen, är förenad med en del situationer då det kan vara på sin plats att överväga en revidering av ändringssökandet. Kommissionen föreslog en fortsatt utveckling av den del av socialvårdslagstiftningen som gäller ändringssökandet, bl.a. med beaktande av att om det är fråga om stöd eller service som en person är berättigad till enligt lag, skall systemet för ändringssökande i fråga om en statlig eller kommunal myndighets beslut huvudsakligen bestå av två steg. Det fortsatta ändringssökandet kunde begränsas genom ett system med besvärstillstånd där beviljandet av besvärstillstånd skall grunda sig på beslutets karaktär av förhandsbeslut och dessutom på att frågan är av ytterst stor betydelse för parten.

Utredningsmannen Pentti Arajärvi, som undersökt utkomststödet som helhet, föreslog i sin promemoria (SHM 1997:18) beträffande ändringssökandet i fråga om utkomststöd en möjlighet att, i syfte att uppnå

en enhetlig praxis för hela landet, föra ett beslut av länsrätten som gäller utkomststöd till högsta förvaltningsdomstolen på den grunden att det är fråga om ett fullföljdsförfarande som gäller ett förhandsbeslut. Avsikten med förslaget var att 49 § socialvårdslagen skulle ändras så, att besvärsförbudet i fråga om ett utslag eller beslut av länsrätten som gäller betalande av utkomststöd eller stödets belopp skulle upphävas. I stället skulle det föreskrivas om en möjlighet att överklaga förhandsbeslut hos högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen avgav den 18 september 1997 ett utlåtande om utredningsmannens rapport till social- och hälsovårdsministeriet (Nr 26/97). Högsta förvaltningsdomstolen motsatte sig en utvidgning av ändringssökandet och framförde ett flertal motiveringar för besvärsförbudet. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det med tanke på individens rättsskydd skall anses vara tillräckligt att ett ärende som gäller utkomststöd vid behov med användande av extraordinära rättsmedel kan föras till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande. Också behovet av förhandsbeslut tillgodoses i tillräcklig grad genom användning av extraordinära rättsmedel.

Finlands Kommunförbund ansåg i sitt utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet den 15 september 1997 bl.a. att om det blir möjligt att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, bör besvärmöjligheten begränsas till att gälla endast grunddelen av utkomststöd.

Regeringens proposition med förslag till lag om utkomststöd (RP 217/1997 rd) sändes för utlåtande till riksdagens grundlagsutskott. En del av de sakkunniga som grundlagsutskottet hörde tog också ställning till det föreslagna fullföljdssystemet, som liknade det nuvarande systemet, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bland remissinstanserna fanns såväl de som understödde en utvidgning av besvärmöjligheten som de som ansåg att det nuvarande systemet är tillräckligt.

När regeringspropositionen gällande lagen om utkomststöd behandlades i social- och hälsovårdsutskottet, kom frågan om möjligheten att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen upp i diskussionen inom utskottet. I samband med denna diskussion vidhöll högsta förvaltningsdomstolen att det enligt domstolen inte är ändamålsenligt att

införa en sådan möjlighet.

2. Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås att 49 § 1 mom. socialvårdslagen ändras så, att i momentet slopas förbudet mot att anföra besvär över ett utslag eller beslut av länsrätten som gäller betalande av utkomststöd eller stödets belopp. Det föreslås att till 2 mom. fogas en bestämmelse om att besvär får anföras över ett utslag eller beslut av länsrätten som gäller betalande av utkomststöd eller stödets belopp, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Om förutsättningarna för beviljande av tillstånd föreskrivs i 3 mom. Tillstånd kan beviljas endast om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att ärendet förs till högsta förvaltningsdomstolen för prövning. Motsvarande förutsättningar utsträcks till att omfatta ärenden som gäller erhållande av utkomststöd och stödets belopp.

3. Propositionens verkningar

Utkomststödet anknypning till de grundläggande sociala fri- och rättigheterna enligt regeringsformen understryker den betydelse systemet för utkomststöd har såväl för den enskilda individen som för hela samhället. Riksdagens grundlagsutskott har ansett att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en i 15 a § 1 mom. regeringsformen avsedd garanti för en sådan utkomst och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv, till den del stödet ges i form av en prestation i pengar (GrUU 31/1997 rd). Om möjligheten att söka ändring utvidgas förbättras rättsskyddet för dem som ansöker om utkomststöd jämfört med i dag. Reformen skulle också främja uppkomsten av en enhetlig rättspraxis för hela landet.

En nackdel med besvärmöjligheten från rättsskyddssynpunkt är att avgörandena fördröjs.

En utvidgning av ändringssökandet innebär att arbetsbördan ökar något i högsta förvaltningsdomstolen. Det är svårt att i detta nu uppskatta den ökade arbetsmängden, men på basis av den genomsnittliga frekvensen av ändringssökandet kan man anta att högsta förvaltningsdomstolen kommer att få knappa 150 ansökningar om besvärstillstånd per år.

4. Beredningen av propositionen

Riksdagen förutsatte i sitt svar av den 13 december 1997 (RSv 233/1997 rd) på regeringens proposition att social- och hälsovårdsutskottet före utgången av januari 1998 får en redogörelse om möjligheten att hos högsta förvaltningsdomstolen överklaga ärenden som gäller betalande av utkomststöd och stödets belopp. Social- och hälsovårdsministeriet ansåg i sin redogörelse att det då inte var ändamålsenligt att ändra systemet för sökande av ändring i fråga om utkomststödet. Däremot uppgav ministeriet att det med hjälp av informationsstyrningens medel skulle sträva efter att lagen tillämpas på ett enhetligt sätt och individens rättsskydd garanteras. Utöver det uppgav ministeriet att det har för avsikt att göra en utredning om skillnaderna i länsrätternas nuvarande till-

lämningspraxis. För 1996 och 1997 års del färdigställdes utredningarna på sommaren 1998. På basis av de uppgifter som erhållits vid uppföljningen och andra uppgifter har det visat sig vara nödvändigt att en möjlighet att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen införs.

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet som tjänsteuppdrag. Ett utlåtande över propositionen har begärts av justitieministeriet.

5. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1999.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 49 § socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1982) 49 § 1 och 2 mom. som följer:

49 §

I länsrättens utslag eller beslut som gäller lämnande av socialservice eller beloppet av en avgift som fastställts för socialservice får ändring inte sökas genom besvär.

I länsrättens utslag eller beslut som gäller betalande av utkomststöd som avses i lagen om utkomststöd (1412/1997) eller utkomststödet belopp eller som gäller oenighet mellan kommuner om skyldighet att lämna

anstaltsvård eller ersättande av kostnaderna för anstaltsvård, får ändring sökas genom besvär, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Denna lag träder i kraft den _____ 1999.
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 9 oktober 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Terttu Huttu-Juntunen

Lag

om ändring av 49 § socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut ändras i socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1982) 49 § 1 och 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

49 §

I länsrättens utslag eller beslut som gäller *betalande av utkomststöd, utkomststödet belopp*, lämnande av socialservice eller beloppet av avgift som fastställts för socialservice får ändring inte sökas genom besvär.

I länsrättens utslag eller beslut, som gäller oenighet mellan kommuner om skyldighet att lämna anstaltsvård eller ersättande av kostnaderna för anstaltsvård, får ändring sökas genom besvär, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Föreslagen lydelse

49 §

I länsrättens utslag eller beslut som gäller lämnande av socialservice eller beloppet av en avgift som fastställts för socialservice får ändring inte sökas genom besvär.

I länsrättens utslag eller beslut som gäller *betalande av utkomststöd som avses i lagen om utkomststöd (1412/1997) eller utkomststödet belopp* eller som gäller oenighet mellan kommuner om skyldighet att lämna anstaltsvård eller ersättande av kostnaderna för anstaltsvård, får ändring sökas genom besvär, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

*Denna lag träder i kraft den 1999.
Åtgärder som verkställigheten av lagen
förutsätter får vidtas innan lagen träder i
kraft.*
