

1 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Denna proposition har nära samband med rätten till oundgänglig försörjning och omsorg som tryggas i grundlagen (GrL 19 § 1 mom.) och med jämlikheten och förbudet mot särbehandling (GrL 6 §). Dessutom behandlas i propositionen hur principerna för god förvaltning ska uppfyllas, vilket har samband med rättsstatsprincipen enligt grundlagen (GrL 2 § 3 mom.), bestämmelserna om rättsskydd och tjänsteansvar (GrL 21 och 118 §) samt offentliga förvaltningsuppgifter och utövning av offentlig makt (GrL 124 §). I propositionen berörs också behandling av känsliga personuppgifter, för vilket skyddet för privatliv och personuppgifter (GrL 10 § 1 mom.) är av betydelse. Bestämmelsen om kommunal självstyrelse (GrL 121 §) har också samband med den kommunala finansieringen av grundläggande utkomststöd.

Överföringen av utkomststödet till FPA

Organiseringsansvaret för grundläggande utkomststöd överfördes till Folkpensionsanstalten från den 1 januari 2017. Den så kallade överföringen till FPA innebar att beviljandet och utbetalningen av grundläggande utkomststöd överfördes från kommunerna till Folkpensionsanstalten. Kommunernas socialvård behöll ansvaret för kompletterande och förebyggande utkomststöd. Överföringen till FPA påverkade inte utkomststödet karaktär. Också efter reformen är utkomststödet enligt 1 § i lagen ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand och syftet med det är att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv.

Regeringens proposition om överföringen till FPA (RP 358/2014 rd) och den kompletterande propositionen RP 217/2016 bedömdes inte av grundlagsutskottet under riksdagsbehandlingen. Det uppfattades snarast som en teknisk reform som innebar tekniska förändringar i verkställigheten och administrationen av utkomststödet. När riksdagen godkände reformen förutsatte den att utkomststödet ses över som helhet och att översynen bör fokuseras på att stärka utkomststödet karaktär av förmån i sista hand och för temporära behov.

I kapitel 2 Nuläge och bedömning av nuläget redogörs det närmare för olika bedömningar av de problempunkter i lagen om utkomststöd och tillämpningen av den, som denna proposition syftar till att avhjälpa. Utredningar har visat att i synnerhet ställningen för dem i allra mest sårbar ställning har kunnat försvagas i och med reformen. En klient som behöver socialvårdstjänster kanske inte söker sig till eller nås av socialservicen. Det beror på att en klientrelation hos socialvården inte automatiskt inleds samtidigt som en person ansöker om grundläggande utkomststöd hos Folkpensionsanstalten. Däremot underlättade överföringen till FPA situationen för dem som ansöker om utkomststöd och som behöver ekonomiskt stöd men inte någon annan socialservice.

Propositionens syfte är att stärka ställningen i synnerhet för socialvårdsklienter och personer i utsatt ställning som ansöker om utkomststöd. Därför föreslås mer exakta bestämmelser än i nuläget om ordnande av kundkontakt och klientens rätt till personlig service (14 d §), samarbete mellan myndigheter (14 e §) och socialvårdens utlåtande (15 §). I propositionen föreslås preciseringar av bestämmelserna om fastställande av stöd, och strävan är att med hjälp av motiveringen till dem förtydliga prövningen för utkomststöd samt ansvarsfördelningen mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdets socialvård vid beviljande av stöd.

Utkomststödet förhållande till 19 § 1 mom. i grundlagen

Utkomststödet har ett nära samband med rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. Enligt förarbetena till 19 § i grundlagen är rätten till oundgänglig försörjning och omsorg nära förbunden med 7 § i grundlagen om rätten till liv. Med oundgänglig utkomst och omsorg avses i grundlagen "en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv". Det är till exempel fråga om den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften skall bevaras (RP 309/1993 rd s. 73/II). På ett annat ställe i förarbetena till 19 § 1 mom. i grundlagen anges syftet att trygga miniminivån på förutsättningarna för ett människovärdigt liv, dvs. ett s.k. existensminimum (RP 309/1993 rd s. 20/II).

Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen tillkommer denna subjektiva rättighet alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. Hjälpbehovet utreds genom individuell behovsprövning, och för att få det krävs det att personen inte kan skaffa tillräcklig trygghet genom egen verksamhet eller får den i andra system för social trygghet eller av andra personer, såsom till exempel sin make eller sina föräldrar. Bestämmelsen avspeglar Finlands internationella förpliktelser i fråga om

mänskliga rättigheter, och i synnerhet artikel 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002). Enligt den konventionsbestämmelsen ska personer som saknar och som inte genom egna ansträngningar eller på annat sätt kan skaffa sig tillräckliga medel för sin försörjning och som inte heller kan få sådana medel från andra källor, såsom socialförsäkringssystem, få nödvändig hjälp samt, vid sjukdom, den vård deras tillstånd kräver.

Trots att vars och ens rätt enligt 19 § 1 mom. är en subjektiv rättighet, behövs det för att alla skall kunna tillförsäkras denna rättighet 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). Utkomststödet är en stödform som konkretiserar den rättigheten.

I samband med överföringen av utkomststödet granskade grundlagsutskottet sambandet mellan utkomststödet och 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 31/1997 rd s. 2–5). Enligt utskottet kan utkomststödet betraktas som en garanti för den oundgängliga försörjning och omsorg som krävs för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen i den mån stödet ges i pengar. Å andra sidan har man med hjälp av utkomstskyddssystemet velat trygga en socialt acceptabel levnadsstandard, som i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 19 § 1 mom. i grundlagen. Utkomststödet grunddel är avsedd att räckta till för större utgifter än vad som krävs av en oundgänglig utkomst för att trygga ett människovärdigt liv. Utkomststödet (dåvarande) nivå skulle med andra ord inte uppfattas som en miniminivå enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet föreslog att ordet "oundgängliga" stryks i 1 § som beskriver utkomststödet syfte, och att följande mening fogas till paragrafen: "Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den utkomst som oundgängligen behövs för ett människovärdigt liv för en person och familj." Riksdagen godkände 1 § i lagförslaget med den ändringen (ShUB 33/1997 rd). Enligt grundlagsutskottet är varken skyddet enligt 19 § 1 mom. i grundlagen eller utkomststödet avsedda att täcka sådana risksituationer som nämns i 19 § 2 mom. (tryggandet av grundläggande försörjning), trots att det i praktiken varit nödvändigt att betala stödet kontinuerligt som ett komplement till den primära trygghet som avses i 2 mom.

Utkomststödet syftar till att trygga en socialt acceptabel levnadsstandard, vilket i många fall går utöver den miniminivå för ett människovärdigt liv som förutsätts i 19 § 1 mom. i grundlagen. Genom utkomststödet täcks också sådana utgifter som inte ingår i en oundgänglig försörjning enligt grundlagen. Därav följer att 19 § 1 mom. i grundlagen inte som utgångspunkt hindrar en sänkning av utkomststödet nivå så länge som det i samband med sänkningen alltid bedöms på individnivå att ingens rätt till den oundgängliga försörjning som krävs för att människovärdigt liv äventyras. Vilket penningbelopp som ger det skydd som förutsätts i 19 § 1 mom. i grundlagen bestäms alltså i sista hand på individnivå, och det kan vara lägre än utkomststödet grunddel.

En utveckling där utkomststödet med tiden blir en förmån som normalt sett kompletterar grundtryggheten är inte oproblematisk med avseende på tryggandet av oundgänglig försörjning enligt 19 § 1 mom. i grundlagen och det successiva tryggandet av grundläggande försörjning enligt 2 mom. i samma paragraf. I flera utlåtanden har grundlagsutskottet tagit ställning till förhållandet mellan 19 § 1 mom. i grundlagen och 2 mom. i samma paragraf. Vanligen är det fråga om förslag till försvagning av förmånssystemet som tryggar den grundläggande försörjningen, såsom brutna och/eller frusna index. Grundlagsutskottet har upprepat sin uppfattning, enligt vilken utkomststödet i praktiken utgör en garanti för den oundgängliga försörjning och omsorg som krävs för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen i den mån stödet ges i pengar. I fråga om det inbördes förhållandet mellan grundläggande försörjning och den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har utskottet hänvisat till förarbetena till 19 § i grundlagen, enligt vilka tryggandet av grundläggande försörjning innebär "en mer långtgående trygghet" än rätten till oundgänglig försörjning. I situationer som avses i 19 § 2 mom. får systemet för tryggad grundläggande försörjning alltså inte utgöras av den trygghet som i sista hand följer av 1 mom. (t.ex. GrUU 40/2018 rd s. 3–4; RP 309/1993 rd s. 70/I, GrUB 25/1994 s. 10). I samband med detta har utskottet uttryckt sin oro för att försvagningar av primära trygghetssystem kan styra förmånstagare till utkomststöd, som är avsett att beviljas i sista hand (t.ex. GrUU 51/2017 rd s. 3 och GrUU 47/2017 rd s. 5 och de utlåtanden som nämns där). Rätten till trygghet enligt 19 § 1 mom. i grundlagen avgörs utifrån behovsprövning i det enskilda fallet, medan skyddet enligt 2 mom. har samband med de livssituationer som räknas upp i momentet och villkoren för respektive förmåner enligt lagen. Prövningen sker då på gruppnivå.

I denna proposition föreslås inga ändringar i fråga om syftet med utkomststödet (1 §), rätten till stöd (2 §) eller skyldigheten att anmäla sig som arbetslös arbetssökande som har samband med den (2 a §). Propositionen innebär inte heller någon förändring i beloppet av utkomststödet grunddel (9 §). Utkomststödet förblir alltså ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand, och dess ställning i förhållande till 19 § 1 mom. i grundlagen förändras inte. Förhållandet mellan

minimitryggheten och övrig social trygghet behandlas av socialskyddskommittén, och därför behandlas utkomststödet inte mer ingående i denna proposition. Den 19 mars 2020 tillsatte statsrådet en parlamentarisk kommitté för beredning av en reform av den sociala tryggheten. Kommitténs mandatperiod är från den 12 mars 2020 till den 31 mars 2027.

I 2 kap. i lagen föreslås bestämmelser om fastställande av utkomststöd samt dess struktur. Preciseringar görs i bestämmelserna om fastställande av utkomststöd och stödets olika delar, och de grupperas på ett något annat sätt än i gällande lag. I 6 § om fastställande av utkomststöd är syftet att på ett samlat och tydligare sätt än i nuläget lyfta fram stödets karaktär av prövningsbaserat stöd i sista hand. Det skiljer stödet åt från tryggheten av grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. i grundlagen.

I 14 § 3 mom. om ansökan om stöd i den gällande lagen föreskrivs: "En kommun kan bevilja förebyggande utkomststöd för att trygga brådskande och nödvändig hjälp oberoende av vad som i 2 mom. föreskrivs om beslut om grundläggande utkomststöd." Bestämmelsen fogades till lagen i samband med den kompletterande propositionen RP 217/2016 om överföringen till FPA. Bestämmelsens syfte var att säkerställa att den som inte kan uträta sina ärenden hos Folkpensionsanstalten också kan ansöka om stöd hos kommunen utan att klientens rätt till grundläggande försörjning under den aktuella perioden har bedömts och avgjorts i ett beslut. I sådana situationer beviljas stödet i form av förebyggande utkomststöd. Före överföringen till FPA ingick 14 § 3 mom. om så kallat brådskande utkomststöd i lagen om utkomststöd. Där föreskrevs: "Om behovet av utkomststöd är brådskande, beviljas utkomststödet av det kommunala organet i den kommun där sökanden eller familjen vistas då ansökan görs." Med stöd av den gällande 14 § 3 mom. och den tidigare 14 § 3 mom. har utkomststöd både beviljats i brådskande situationer och till personer som inte vistas stadigvarande i landet men bör garanteras oundgänglig akut hjälp.

Bestämmelsens placeringar i kapitlet om förfarande har varit oändamålsenlig, och därför har kapitlet förtydligats genom att enbart bestämmelser som berör förfarandet har hållits kvar i det. I denna proposition fogas till 5 kap. Särskilda bestämmelser en 27 §, där det föreskrivs om den personkrets bestämmelserna gäller. Enligt 1 mom. beviljas utkomststöd en sökande eller familj som vistas stadigvarande i Finland. Vistelsens faktiska karaktär ska utredas individuellt för varje sökande. Enligt 2 mom. har dock var och en som vistas i landet rätt att i brådskande situationer få stöd för att trygga nödvändig hjälp så att personens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg inte äventyras. I 3 mom. föreskrivs det om ansvarsfördelningen mellan välfärdsområdena enligt var personen vistas.

I motiveringen definieras det närmare utifrån nuvarande tolkningspraxis vilka faktorer som ska beaktas vid bedömningen av stadigvarande vistelse. Eftersom det är fråga ett tillfälligt, prövningsbaserat stöd som beviljas i sista hand har det inte ansetts motiverat att vistelsen i lagen om utkomststöd entydigt knyts till exempel till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. 2 mom. innebär att om sökandens faktiska vistelse i Finland inte ska betraktas som stadigvarande, ska en sökande som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv åtminstone ha rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det motsvarar skyddet enligt 19 § 1 mom. i grundlagen, som tillkommer alla som vistas inom finländsk jurisdiktion. Det innebär den miniminivå som behövs för ett människovärdigt liv. I specialmotiveringen till 27 § anges det att detta oftast tolkas så att nödvändighetsartiklar omfattar kost, nödvändiga läkemedel och kläder samt logi. Det har inte ansetts möjligt att entydigt fastställa stödets minimibelopp i lagen, eftersom det grundar sig på en situationsbunden prövning. I motiveringen hänvisas det som exempel till 10 § i lagen om utkomststöd om sänkt grunddel. Det kan vara vägledande för hur mycket utkomststödet som beviljas i sista hand på en gång högst kan sänkas i en situation när grunddelen sänks, dock med beaktande av att den oundgängliga försörjningen för den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv inte får äventyras för någon. Vid fastställande och ansökan om stöd ska 2 och 3 kap. i lagen om utkomststöd iaktas.

Sänkning av grunddelen

I 10 § i lagen om utkomststöd föreskrivs det om sänkt grunddel. Grunderna för sänkning av grunddelen har samband med skyldigheten att sörja för sin egen försörjning och sysselsättning. Enligt 2 § 2 mom. i lagen om utkomststöd är var och en skyldig att enligt bästa förmåga dra försorg om sig själv och sitt eget uppehälle. Dessutom föreskrivs det i 2 a § om skyldighet att anmäla sig som arbetslös arbetssökande. Om behovet av utkomststöd orsakas av att personen inte har uppfyllt sina förpliktelser, kan grunddelen sänkas med 20 % eller undantagsvis med 40 % på de villkor som anges i paragrafen. Sänkningen inbegriper alltid prövning i det enskilda fallet. Sänkningen kan göras endast om den inte äventyrar den utkomst som oundgängligen behövs för att trygga ett människovärdigt liv och att sänkningen inte heller i övrigt kan anses oskälig. Det villkoret togs in i lagen på förslag av grundlagsutskottet i samband med att lagen om utkomststöd stiftades (ShUB 33/1997 rd).

Sänkningen kan göras för högst två månader åt gången räknat från vägran eller försummelsen. Sänkning kommer i fråga till exempel om personen utan grundad anledning vägrar ta emot arbete eller arbetskraftsservice som erbjuds. Vid sänkningen berör prövningen alltså sänkningens skälighet, belopp och varaktighet samt huruvida det kan anses finnas grund för att vägra ta emot arbete eller arbetskraftsservice och därmed avstå från anmälningsskyldigheten. Allt detta förutsätter kännedom om klientens individuella situation.

10 § om sänkt grunddel har ändrats flera gånger, främst i fråga om hänvisningsbestämmelserna, när annan lagstiftning som berör olika sänkingsgrunder ändrats. Det har varit fråga om ändringar i lagstiftningen om utkomststöd och arbetslöshetstjänster samt främjande av integration och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. De ändringarna har ofta också bedömts av grundlagsutskottet, men främst i fråga om bestämmelser i andra lagar än lagen om utkomststöd.

I denna proposition föreslås inga ändringar i grunderna för sänkning av grunddelen (med undantag för tekniska paragrafhänvisningar), och bestämmelsen kvarstår i huvudsak i samma form som i gällande lag. I samband med överföringen till FPA gjordes preciseringar i fråga om förfarandet. Folkpensionsanstalten ansvarar för sänkning av grunddelen och prövningen i samband med det. I gällande lag föreskrivs följande om förfarande i 10 § 2 mom.: "I samband med sänkningen av grunddelen ska det alltid, om möjligt tillsammans med den som ansöker om utkomststöd och vid behov i samarbete med arbets- och näringsmyndigheterna och andra myndigheter, upprättas en handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand. Folkpensionsanstalten ska informera sökanden om kommunens skyldighet att upprätta en plan och hänvisa sökanden till kommunens socialväsande för att som klient få planen upprättad. Folkpensionsanstalten ska också omedelbart sända beslutet om sänkt grunddel till kommunens socialväsande för kännedom och meddela sökanden att beslutet sänts till kommunen."

Folkpensionsanstalten har utfört en självständig prövning för sänkningen, och det har inte tydligt framgått av bestämmelsen om socialvårdens handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand ska upprättas före eller efter sänkningen. Eftersom det förutsätts att beslutet om sänkning sänds för kännedom till kommunen har den slutsatsen kunnat dras att planeringen och verkställigheten av den sker efter sänkningen. Uttrycket "om möjligt" i fråga om handlingsplanen har också medfört att planer inte alltid har upprättats. Folkpensionsanstalten har strävat efter att höra sig för hos socialvårdsmyndigheterna om klientens situation före sänkningen, men inga tydliga bestämmelser har funnits i frågan. Socialvården kan inte heller uttala sig om situationen för personer som inte är klienter hos dem.

I fråga om sänkning av grunddelen är samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och socialvården synnerligen viktigt. Bestämmelser om samarbete, som också är tillämpliga på situationer när en sänkning är aktuell, har tagits in i propositionen. I den föreslagna nya 14 e § föreskrivs det om samarbete mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet, och i 15 § om socialvårdens utlåtande. Ett utlåtande kan också beröra faktorer som inverkar på sänkning av grunddelen. Dessutom är bestämmelsen i 14 d § 3 mom. om gemensamt möte med klienten ny, och enligt den kan Folkpensionsanstalten och socialvården träffa klienten tillsammans. Före sänkningen kan Folkpensionsanstalten med stöd av de bestämmelser som nämns ovan begära ett utlåtande från välfärdsområdets socialvård om de faktorer som inverkar på sänkningen av klientens grunddel. I fråga om en socialvårdsklient kan välfärdsområdets socialvårdsmyndighet ge ett utlåtande som Folkpensionsanstalten kan beakta.

I propositionen föreslås det att 10 § 2 mom., som beskrivs ovan, i ändrad form flyttas till 14 f § i kapitlet om förfarande. Dessutom ändras 10 § 3 mom. i den gällande lagen, som gäller sänkning av grunddelen med högst 40 %. Det föreslås bli 10 § 2 mom. I 10 § 3 mom. i den gällande lagen föreskrivs det att grunddelens belopp kan sänkas med ett större belopp än vad som nämns i 1 mom., dock sammanlagt med högst 40 %, på de villkor som anges i 1 och 2 punkten. Det första av dem är om det av en persons upprepade förfarande enligt 1 mom. kan dras den slutsatsen att han eller hon inte vill ta emot arbete eller delta i åtgärder som avses i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice (916/2012), lagen om främjande av integration eller lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Den andra punkten lyder: "om en person, efter att utkomststödet grunddel sänkts på det sätt som avses i 1 mom., utan grundad anledning vägrar delta i en arbetskraftspolitisk åtgärd eller genom sin verksamhet föranleder att ingen arbetskraftspolitisk åtgärd kan erbjudas honom eller henne och om han eller hon dessutom utan grundad anledning vägrar delta i handlingsfrämjande verksamhet enligt planen i 2 mom."

Enligt 2 punkten som nämns ovan har "en handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand" utöver övriga villkor enligt punkten varit ett villkor för sänkning av grunddelen med högst 40 %. Vid verkställigheten har handlingsplanens betydelse såväl för Folkpensionsanstalten som för socialvården, och dess förhållande till övriga klientplaner, i någon mån blivit otydlig, och sådana har

inte alltid upprättats. Handlingsplanen har också fjärmats från beslutsfattandet om sänkt grunddel. Enligt det föreslagna nya 10 § 2 mom. förutsätts det därför utöver övriga förutsättningar enligt punkten deltagande i bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen. Det föreskrivs om detta i 14 f § som berör förfarandet. Vidare föreskrivs det fortfarande att sänkningen enligt 1 och 2 mom. kan göras endast under förutsättning att den inte äventyrar den utkomst som oundgängligen behövs för att trygga ett människovärdigt liv och att sänkningen inte heller i övrigt kan anses oskäligen. Vid bedömningen kan socialvårdens och klientens egen information utnyttjas.

Till 14 f § som berör sänkning av grunddelen fogas ett villkor om att klienten ska höras innan grunddelen sänks. Klienten ska ges tillfälle att lämna en utredning över skälen till att grunddelen inte ska sänkas eller till att sänkningen är oskäligen. I samband med sänkningen av grunddelen ska Folkpensionsanstalten anvisa klienten till välfärdsområdets socialvård för bedömning av servicebehovet enligt 36 § i socialvårdslagen. Så ska alltid ske i samband med sänkning. Välfärdsområdets socialvårdsmyndighet avgör på basis av en bedömning av vårdbehovet enligt 36 § i socialvårdslagen vilka tjänster klienten ska erbjudas, och upprättar vid behov en klientplan i samråd med klienten och andra myndigheter.

Fullgörandet av god förvaltning och jämlikhet

Det föreskrivs om rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Offentlig makt utövas i förvaltningsverksamhet när förvaltningsbeslut fattas och när faktisk offentlig makt utövas. Rättsstatsprincipen förutsätter att det tillräckligt exakt föreskrivs i lag om grunderna för den behöriga myndighetens utövning av sin behörighet och om dess innehåll, så att det också entydigt framgår vilken myndighet som är behörig att behandla ett ärende. Av lagen ska det också alltid framgå vilken myndighet som ansvarar för skötseln av en lagstadgad uppgift och är behörig att utöva den offentliga makt uppgiften kräver. Rättsprincipen förutsätter, liksom bestämmelserna i grundlagen om rättssäkerhet och tjänsteansvar (GrL 118 §), att det entydigt framgår av lagen hur behörigheten fördelats mellan myndigheterna.

Utkomststödet hör till socialvården, men Folkpensionsanstalten beviljar grundläggande utkomststöd. Behörighetsfördelningen mellan Folkpensionsanstalten och socialvården framgår av 4 § i lagen om utkomststöd. Gällande lagstiftning både möjliggör och förpliktar Folkpensionsanstalten och socialvårdsmyndigheterna att samarbeta i fråga om utkomststöds klienter, att lämna ut behövliga uppgifter till varandra och att se till att klientens ärenden sköts i enlighet med lagstiftningens syften. Problem har dock upptäckts i hur Folkpensionsanstalten utnyttjar socialvårdens sakkunskap och handleder klienter till socialvårdens tjänster, liksom också i socialvårdens beredskap och möjligheter att reagera när Folkpensionsanstalten tar kontakt och svara mot klienternas behov av stöd.

Genom uttryckliga bestämmelser i propositionen preciseras arbetsfördelningen mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdets socialvård, och det föreskrivs om det samarbete som beskrivs i det stycke som berör sänkning av grunddel. Syftet har också varit att ge socialvårdens åsikter större vikt och göra det möjligt att bättre än i nuläget beakta dem i beslutsfattandet om grundläggande utkomststöd. Det syftar till att med hjälp av socialvårdens sakkunnigsynpunkter närma beslutsfattandet om grundläggande utkomststöd till beslutsfattandet om socialvård.

Den föreslagna 15 § om socialvårdens utlåtande innebär att välfärdsområdets socialvård kan ge Folkpensionsanstalten utlåtanden om sina klienter för behandling av ärenden som gäller grundläggande utkomststöd. I den bestämmelsen föreskrivs det närmare om vilka frågor utlåtandet kan gälla. Utlåtandet innebär att socialvårdens uppfattning om det grundläggande utkomststödet meddelas den myndighet som har beslutsrätt, det vill säga Folkpensionsanstalten. Utlåtandet kan omfatta socialvårdens åsikt om den klient utlåtandet gäller, och till det ska inte fogas sådana uppgifter som inte behövs för Folkpensionsanstaltens beslut om grundläggande utkomststöd. Utlåtandet har ingen rättsligt bindande verkan när Folkpensionsanstalten utövar sin prövningsrätt som behörig myndighet. Den myndighet som fattat beslutet ansvarar för beslutets innehåll. Dock föreslås det att avvikelser från utlåtandet ska motiveras.

I propositionen föreslås också nya organ, nämligen en riksomfattande delegation och regionala delegationer för utkomststödsärenden. Deras syfte är att stärka växelverkan och samarbetet mellan myndigheterna. Delegationerna är inte behöriga att fatta bindande beslut i utkomststödsärenden.

Enligt 21 § 2 mom. ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt "andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning"

tryggas genom lag. Enligt förarbetena till den paragrafen avser termen god förvaltning såväl de i 1 mom. nämnda kraven på saklig myndighetsverksamhet utan dröjsmål som den i 2 mom. framlagda förteckningen över delfrågorna som hänför sig till god förvaltning. Kravet på behörig handläggning innefattar åtminstone kravet på myndighetsverksamhetens oberoende och serviceprincipen, om vilken det i nuläget föreskrivs i 7 § i förvaltningslagen (434/2003). (RP 309/1993 rd s. 78).

Serviceprincipen inom förvaltningen förutsätter att möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet ordnas så att "den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat" (7 § 1 mom. i förvaltningslagen). Principens innehåll beskrivs närmare i motiveringen till förvaltningslagen. Enligt den ska uträttandet av ärenden såväl ur klientens som ur myndighetens perspektiv ske "så snabbt, smidigt och enkelt samt kostnadsinbesparande som möjligt". Möjligheterna att uträtta ärenden ska i mån av möjlighet ordnas så att den som uträttar ärenden hos förvaltningen lätt kan bilda sig en helhetsuppfattning om innehållet i den service som behövs för skötseln av hans eller hennes ärende och om de åtgärder som ansluter sig till detta. Som ett exempel på tillämpning av serviceprincipen nämns i förarbetena välplanerade serviceställen där ärenden kan uträttas. Alla som behöver tjänster ska om möjligt garanteras lika möjlighet att uträtta sina ärenden, oberoende av servicens art. Möjligheterna att uträtta ärenden skall också såväl som möjligt motsvara behoven hos särskilda grupper i samhället, t.ex. åldringar, sjuka och handikappade.

För genomförande av serviceprincipen har i denna proposition tagits in 14 d § som gäller ordnande av kundkontakt för utkomststöd och klientens rätt till personlig service. I 1 mom. föreskrivs det att kundkontakten för utkomststöd ska ordnas på ett tillgängligt och åtkomligt sätt med beaktande av olika klientkategoriers behov. Syftet är att säkerställa att det också är möjligt att uträtta ärenden vid fysiska verksamhetsställen, och att olika klientkategoriers behov beaktas också i övrigt. I gällande lag föreskrivs det om möjligheten för klienten att samtala personligen med en anställd vid Folkpensionsanstalten eller en yrkesutbildad person inom socialvården. Den bestämmelsen kompletteras genom kravet att information om rätten till personligt samtal ska ges i tydlig form i samband med anvisningarna för ansökan, och klienten ska vid behov ges råd om utövandet av rätten. Dessutom föreskrivs det i 3 mom. att Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet också kan träffa klienten tillsammans. Klienten har också rätt att begära möjlighet till ett gemensamt möte.

Behandling av personuppgifter

Klientuppgifter inom socialvården är i huvudsak sekretessbelagda, känsliga personuppgifter. Som sådana omfattas de av skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelser om utlämnande av sådana uppgifter ska bedömas utifrån 10 § i grundlagen. Eftersom det är fråga om ingrepp i rättigheter enligt grundlagen ska de allmänna grunderna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas i bestämmelserna. Bestämmelser och föreskrifter om skydd för privatlivet och personuppgifter finns också i artikel 8 i europeiska människorättskonventionen, artikel 7 och 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Grundlagsutskottet har behandlat utlämnande mellan myndigheter av uppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet och personuppgifter i flera utlåtanden, och utskottets tolkningspraxis torde kunna betraktas som mycket etablerad till den delen. Ett exempel på senare utlåtandep Praxis i frågan är utlåtandet GrUU 17/2021 rd (s. 40–44, där det också hänvisas till utskottets tidigare praxis.

Grundlagsutskottet konstaterar följande: "Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information trots sekretess med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 15/2018 rd). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om datainnehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2–3). I sina analyser av exakthet och innehåll har utskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av information också hänför sig till känsliga uppgifter, har ett villkor för att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning varit att bestämmelserna måste preciseras så att de följer grundlagsutskottets praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (GrUU 38/2016 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens

om den är förenad med nödvändighetskriteriet (se t.ex. GrUU 71/2014 rd, GrUU 62/2010 rd och GrUU 59/2010 rd, s. 4).

Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet är självständiga myndigheter som samarbetar med stöd av lagen om utkomststöd. I 10 § i förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om samarbete, som myndigheterna ska bedriva "inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver". I fråga om myndigheters rätt att få sekretessbelagda känsliga personuppgifter av andra myndigheter och begränsningar i den rättigheten tillämpas 10 § i grundlagen och grundlagsutskottets utlåtandep Praxis i fråga om den.

I propositionen har tagits in ett nytt 3 a kap. som gäller utlämnande av uppgifter mellan myndigheter. Paragraferna i kapitlet och deras innehåll har grupperats på nytt. Eftersom lagen om utkomststöd hör till socialvårdslagstiftningen tillämpas också lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, nedan klientlagen) på klientens ställning. Tillämpningen av klientlagen har utsträckts till att omfatta Folkpensionsanstalten genom uttryckliga paragrafhänvisningar som berör utlämning av uppgifter.

Syftet med den nya kunduppgiftslag som är under beredning är att förtydliga och harmonisera bestämmelserna om informationshantering i social- och hälsovården så att de är tydliga och lättförståeliga för dem som ska tillämpa dem. Det föreslås att de viktigaste bestämmelserna om behandling av klientuppgifter i social- och hälsovården samlas i en lag, och att bestämmelserna som helhet utformas så att de uppfyller kraven i grundlagen och dataskyddsförordningen. En del av bestämmelserna i klientlagen kvarstår oförändrade och en del överförs till den nya lagen. Bestämmelsernas syfte är att lägga en grund för fortsatt utveckling av bestämmelserna om informationshantering i social- och hälsovården.

I denna proposition ändras hänvisningarna till klientlagen så att det hänvisas till den klientuppgiftslag som är under beredning. Enligt den föreslagna 14 e § om samarbete mellan Folkpensionsanstalten och socialvården finns bestämmelser om anteckning av uppgifter i samarbetet mellan social- och hälsovården och andra sektorer i 47 § i klientuppgiftslagen. Till propositionen har också fogats en ny 18 f § om tillämpning av klientuppgiftslagen på Folkpensionsanstalten. Där förtecknas de bestämmelser Folkpensionsanstalten ska tillämpa vid handläggningen av utkomststödsärenden. Syftet är att säkerställa att principerna för behandling av klientuppgifter inom socialvården utsträcks till att också omfatta handläggning av utkomststödsärenden.

Kommunal självstyrelse

Kommunerna får inte påföras nya uppgifter utan att staten också garanterar finansieringen för dem. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att det när det föreskrivs om uppgifter ska ses till att finansieringsprincipen iakttas och att kommunerna har faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis ansett att finansierings- uppdrag för kommunerna på grund av grundlagsskyddet för självstyrelsen inte får vara så stora att kommunernas verksamhetsbetingelser försvagas på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi och därigenom också om sin förvaltning (se GrUU 50/2005 rd, s. 2, GrUU 42/1998 rd, s. 3). I utlåtandet GrUU 41/2014 tog grundlagsutskottet ställning till en utökning av kommunernas finansieringsansvar i samband med en ändring av lagen om utkomststöd för arbetslösa. Grundlagsutskottet har ansett att lagstiftaren har tämligen stort bedömningsutrymme när den beslutar om nedskärningar i statsandelssystemet, också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (se GrUU 16/2014 rd). Med stöd av det som framförs ovan och med beaktande av bestämmelsernas samband med skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen, som också gäller kommunerna, var förslaget enligt utskottet inte problematiskt ur ett konstitutionellt perspektiv.

I 5 b § i den gällande lagen om utkomststöd föreskrivs det om kommunens finansieringsandel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet. Finansieringsandelen är 50 %, och den beaktas genom en motsvarande minskning av den statsandel för basservice som ska betalas till kommunen. Bestämmelser om förfarandet för minskning av statsandelen finns i lagen om statsandel för kommunal basservice. Bestämmelsen gavs denna form i samband med överföringen till FPA.

I regeringens proposition om överföringen till FPA (RP 358/2014 rd) fanns ingen omfattande motivering av finansieringsfrågan. I kapitlet om förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning i propositionen sägs följande:

"Uppgiften att trygga en grundläggande utkomst kan med tanke på dess natur eller syften inte anses vara en sådan enbart kommunal uppgift att en överföring av uppgiften till Folkpensionsanstalten på grund av det skulle vara problematisk. Eftersom en väsentlig del av de uppgifter som hör till socialvården fortfarande kommer att höra till kommunernas lagstadgade uppgifter, innebär överföringen av de uppgifter som gäller verkställigheten av det grundläggande utkomststödet till Folkpensionsanstalten inte heller att kommunernas eller en enskild kommuns rätt att med stöd av lagen sköta en betydande del av de offentliga ärendena begränsas på ett sätt som är problematiskt med tanke på självstyrelsen. Överföringen av denna enskilda uppgift till Folkpensionsanstalten innebär inte heller i övrigt något inkräktande på det kommunala uppgiftsområde som är viktigt med tanke på den kommunala självstyrelsen. Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis betonat att man när man lagstiftar om nya uppgifter enligt finansieringsprincipen måste se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem och att kommunerna ges möjlighet att självständigt bestämma över sin ekonomi (t.ex. GrUU 17/1994 rd, GrUU 41/2010 rd, GrUU 12/2011 rd, GrUU 30/2013 rd och GrUU 34/2013 rd). Med tanke på den finansieringsmodell som föreslås för det grundläggande utkomststödet är det alltså centralt hur väsentligt den föreslagna modellen inverkar på kommunernas faktiska förutsättningar att sköta sina förpliktelser. Att uppgifterna för verkställighet av det grundläggande utkomststödet överförs till Folkpensionsanstalten orsakar som sådant inte några ändringar i grunderna för bestämningen av de enskilda kommunernas finansieringsansvar. Kommunernas finansieringsandel av det grundläggande utkomststödet förblir lika stor som nu och finansieringsuppgiften kan därmed inte anses försämra kommunernas verksamhetsförutsättningar på ett sätt som väsentligen skulle äventyra kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi och sin egen förvaltning. Situationen vore mer problematisk, om kommunens betalningsskyldighet inte hade någon som helst innehållsmässigt samband med t.ex. de förmåner eller tjänster som kommunens invånare får. Enligt lagförslaget bestäms dock varje kommuns finansieringsuppgift i sista hand utifrån det stöd som kommunens invånare får, och därmed har den enskilda kommunens finansieringsuppgift ett nära kalkylmässigt samband med de utkomstförmåner som kommunens invånare får."

I denna proposition föreslås det att paragraferna om finansiering flyttas till kap. 5, Särskilda bestämmelser. Det föreslås fortfarande att kommunens finansieringsandel enligt lagen ska vara 50 %, om vilket det förskrivs i 27 f §. Från och med den 1 januari 2023 beviljar Folkpensionsanstalten fortfarande grundläggande utkomststöd, men ansvaret för kompletterande och förebyggande utkomststöd överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Som en del av socialvården överförs också arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte till välfärdsområdena, och den har varit kommunernas huvudsakliga metod för att sköta långtidsarbetslöshet. I 6 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det att kommunen ska främja invånarnas hälsa och välfärd. Kommunen bär det primära ansvaret för främjandet av hälsa och välfärd till den del denna uppgift är knuten till andra uppgifter som enligt lag ska skötas av kommunen. Kommunerna har fortfarande en central roll för bildningstjänster, bostadspolitik och upprätthållandet av områdets livskraft. Via dessa uppgifter kan kommunen främja invånarnas välfärd, boende till skälig kostnad och möjligheter att få arbete. Uppgiften att finansiera det grundläggande utkomststödet kan fortfarande anses ha samband med kommunens uppgifter, och finansieringsandelen försvagar inte heller kommunernas verksamhetsförutsättningar på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi och sin egen förvaltning.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.