

Mottagare

**Ålands landskapsregering**  
**PB 1060**  
**AX-22111 Mariehamn**

## **Utlåtande över förslag till landskapslag om särskilt socialvårdsstöd**

### **Sammanfattning**

I lagförslaget ingår ett längre avsnitt om 19 § 1 mom. och 19 § 2 mom. grundlagen (rätten till social trygghet) som inte borde behandlas under rubriken "Lagstiftningsbehörigheten" utan, om de överhuvudtaget skall omnämnas i framställningen, borde behandlas under rubriken "Rätten till social trygghet".

Begreppet särskilt socialvårdsstöd är inte en lyckad beskrivning av vad det handlar om utan kunde med fördel ändras. Det föreslagna stödet är t.ex. inte beroende av om sökanden är berättigad till utkomststöd. Begreppet förmån skulle därför vara ett bättre begrepp, t.ex. socialtrygghetsförmån eller utkomstförmån.

I en lagframställning som innehåller ett nytt stödsystem skall förväntas att landskapsregeringen redogör utförligt för den byråkrati som systemet medför och för de ekonomiska verkningarna som de nya uppgifterna får för kommunerna. En sådan redogörelse saknas.

Nedan under rubriken lagstiftning och detaljmotiveringen finns även ett antal förslag till förändringar i lagförslaget. Sammanfattningsvis kan bland andra följande behov av förändringar nämnas.

Med modell från folkpensionslagen borde en bestämmelse som möjliggör att annan än stödberättigade i vissa specifika situationer kunde ansöka om stöd på den stödberättigades vägnar och i övrigt företräda sökanden i ärenden kopplade till stödet.

Då avsikten är att samma inkomstbegrepp skall användas som används i lagen om bostadsbidrag för pensionstagare skulle det vara ändamålsenligt att i lagförslaget hänvisa till inkomstbegreppet i lagen om bostadsbidrag. Motsvarande resonemang kan även föras när det gäller lagförslaget 13 § (förmögenhet som ska beaktas) och 14 § (inkomst som inte ska beaktas).

Huvudregeln är att stödet justeras när det gått två år sedan stödet betalades ut. Vill man säkerställa skapandet av ett system med en justering vartannat år bör man dock överväga att ändra 23 § så att ”små” förhöjningar av folkpensionen inte behöver underrättas om och 24 § så att ”små” justeringar nedåt - minskningar av stödet - inte görs.

Landskapsregeringen borde överväga att även hänvisa till relevanta bestämmelser i blankettlagen om socialvård när det gäller utlämnande och hemlighållande av uppgifter.

## **Rätten till social trygghet**

I lagförslaget ingår under stycket ”5. Lagstiftningsbehörigheten” ett längre avsnitt om 19 § 1 mom. och 19 § 2 mom. grundlagen (rätten till social trygghet) i samband med att det redogörs att till rikets lagstiftningsbehörighet hör stiftande av och avvikelse från grundlag. Ett problem som förväntas redogöras för skulle således vara om lagförslaget innehåller bestämmelser som avviker från grundlag.

Enligt nämnda 19 § 1 mom. har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. I riket tryggas den oundgängliga försörjningen i sista hand av utkomststödet. Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 31/1997) att utkomststödet i praktiken kan betraktas som en garanti för ett människovärdigt liv enligt grundlagens 19 § 1 mom. Landskapsregeringen föreslår att för en viss grupp skall beviljas stöd utöver utkomststödet. Lagförslaget avviker inte från 19 § 1 mom. grundlagen och är inte nödvändigt i förhållande till 19 § 1 mom. grundlagen då utkomststödet även i landskapet garanterar den oundgängliga utkomsten.

Lagförslaget innebär en förbättring av den ekonomiska situationen för en viss grupp i förhållande till hur denna grupps ekonomiska situation är i riket. Utkomststödet tryggar idag denna grupps oundgängliga försörjning, i landskapet och i riket. Skulle landskapsregeringen föreslå att utkomstmöjligheterna skall försämrats för en viss grupp hade det varit relevant att diskutera ett sådant förslags förenlighet med 27 § 1 mom. självstyrelselagen (avvikelse från grundlag) och grundlagens 19 § 1 mom. Lagförslaget är inte nödvändigt, som det påstås, för att trygga en oundgänglig försörjning i den mening som avses i 19 § 1 grundlagen. Att landskapsregeringen vill förbättra levnadsvillkoren för en viss grupp är helt i sin ordning men att blanda in grundlagens bestämmelser om rätten till social trygghet skapar ett intryck av att grundlagens 19 § kräver att de föreslagna lagstiftningsåtgärderna måste vidtas.

Enligt 19 § 2 mom. grundlagen skall genom lag var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Lagförslaget, för att använda landskapsregeringens formulering, ligger ”i linje med” 19 § 2 mom., dvs. genom lag stärks den grundläggande försörjningen för ålders- och sjukpensionärer. Skulle lagförslaget innebära ett väsentligt ingrepp i det skydd för den grundläggande försörjning som 19 § 2 mom. garanterar för de olika livssituationerna kunde man diskutera om det är fråga om avvikelse från grundlag men en landskapslag som stärker den grundläggande försörjningen kan aldrig anses vara i konflikt med garantierna i 19 § 2 mom.

Lagförslagets syfte att stärka den grundläggande försörjningen för ålders- och sjukpensionärer utöver grundtryggheten (utkomststödet) innebär, såsom det föreslås, även ett principiellt helt nytt åtagande för kommunerna och bör därför finansieras fullt ut av landskapet.

## **Begreppet särskilt socialvårdsstöd**

Landskapsregeringen föreslår att stödet skall benämnas ”särskilt socialvårdsstöd”. Men det är inte en lyckad beskrivning av vad det handlar om. Det föreslagna stödet är t.ex. inte beroende av om sökanden är berättigad till utkomststöd. Ett av syftena med stödet är att främja en persons möjlighet att klara sig på egen hand. Begreppet förmån skulle därför vara ett bättre begrepp, t.ex. socialtrygghetsförmån eller utkomstförmån. Begreppet stöd har dessutom en mer negativ klang i vardagslag än begreppet förmån.

## **Förslagets verkningar**

### *Konsekvenser för de stödberättigade*

Föregångaren till socialvårdsstödet det s.k. förebyggande utkomststödet uppskattades uppgå till totalt 500 000 euro och upptogs i landskapets första tilläggsbudget för 2008. Knappt 20 000 euro utnyttjades av de stödberättigade under år 2008. Hur stödet utnyttjades under det först halvåret år 2009 skall kommunerna redovisa för landskapsregeringen senast den 14.8.2009. Hitintills framgår att 110 personer sökt och 69 personer beviljats det förebyggande utkomststödet.

Landskapsregeringen anger att stödet på sikt torde medföra ett ökat intresse hos ekonomiskt utsatta personer samt beräknar att antalet stödtagare ökar i jämförelse med motsvarande mottagargrupp som lyft förebyggande utkomststöd. Syftet med lagförslaget är bland annat att värna om särskilt utsatta personers ekonomiska trygghet. Ambitionen borde vara att samtliga stödberättigade skulle komma i åtnjutande av det särskilda socialvårdsstödet. Om för få utnyttjar möjligheten bör landskapsregeringen överväga andra administrativa lösningar för att fler skall få den försörjning som landskapsregeringen anser vara oundgänglig. Till exempel kunde landskapsregeringen, i stället för ett ansökningsförfarande, överväga att utreda om det skulle

vara möjligt att bevilja stödet på basis av uppgifter den beviljande myndigheten införskaffat från skattemyndigheten (ekonomiska förhållanden) och befolkningsdatasystemet (familjeförhållanden).

Landskapsregeringen skriver att ”det särskilda socialvårdsstödet har ..... utformats på ett sätt att det i så liten omfattning som möjligt ska påverka andra sociala förmåner och stöd samt folkpensionen negativt.” För att konkretisera skrivningen kunde landskapsregeringen förslagsvis belysa saken med några exempel.

### *Administrativa och ekonomiska konsekvenser*

I förslaget ingår inte något om det arbete som åläggs kommunerna. Kommunerna skall verkställa lagen samt följa och övervaka att lagen följs. Detta innebär en hel del uppgifter för kommunerna. Kommunerna skall rapportera till landskapsregeringen och lämna annan information som landskapsregeringen finner nödvändigt att inbegära. Kommunerna skall justera kostnaderna för särskilt socialvårdsstöd. Kommunerna kan ansöka om kompletterande förskottsbelopp. Kommunerna skall vartannat år justera stödet, i praktiken varje år, se nedan s.8. Kommunerna skall bygga upp ett administrativt system för att bereda ansökningar (ansökningsblanketter med anvisningar, intern arbetsfördelning, kontroll av uppgifter osv.), för beslutsfattande (organ, delegering, beslutsmallar, besväransvisningar osv.), för utbetalning samt för justering, indragning och återkrav av stödet, bland annat. Det är en hel del byråkrati som följer av lagen. I framställningen sägs inget om hur det förebyggande utkomststödet har fungerat. Hur mycket tid har lagts nedan per ansökan? Vilka problem har man haft? Landskapsregeringen bör åtminstone nämna något om de administrativa konsekvenserna för kommunen.

I förslaget anges inte vad det skulle kosta kommunerna att sätta igång systemet. Inte heller redogörs för de årliga driftskostnaderna för kommunerna.

I en lagframställning som innehåller ett nytt stödsystem skall förväntas att landskapsregeringen redogör utförligt för den byråkrati som systemet medför och för de ekonomiska verkningarna som de nya uppgifterna får för kommunerna. En sådan redogörelse saknas.

Det föreslagna stödet är av den karaktären att det bör finansieras fullt ut av landskapet.

## **Lagtexten och detaljmotiveringen**

### *Bestämmelser som saknas*

#### *Ansvara för information*

I den allmänna motiveringen (sidan 11) anges att kommunerna skulle ansvara för riktad information till de personer som kunde vara berättigade till stödet och att landskapsregeringen skulle svara för allmän information om möjligheten att ansöka om stöd. Någon uttrycklig bestämmelse i lagförslaget att kommunen skall ta kontakt med presumtiva stödmottagare och informera

om stödet ingår inte i lagtexten. Denna skyldighet följer inte av 3 § 1 mom. som handlar om lagens verkställighet. Ansvaret att verkställa lagen innebär att de uppgifter som framgår av lagen skall fullgöras av kommunen. Om kommunerna skall åläggas en skyldighet att kontakta personer som kunde vara berättigade till stödet och informera om stödet bör en sådan bestämmelse fogas till lagförslaget. Inte heller ingår i lagförslaget någon bestämmelse om landskapsregeringens informationsansvar. Av landskapsregeringens ansvar att övervaka verkställigheten av lagen (3 § 2 mom.) följer inte något ansvar att allmänt informera om stödet.

#### *Föra sökandens talan*

De stödberättigade är inte alltid i sådant skick att de själva klarar av att ansöka om stöd och hantera övriga åtaganden som följer av lagförslaget. Detta gäller även stödberättigade som saknar intressebevakare. Med modell från folkpensionslagen borde en bestämmelse som möjliggör att annan än stödberättigade i vissa specifika situationer kunde ansöka om stöd på den stödberättigades vägnar och i övrigt företräda sökanden i ärenden kopplade till stödet.

Ett förslag, med bestämmelser i folkpensionslagen som förlaga, är:

”Om en sökande på grund av sjukdom eller ålderdom eller av någon annan sådan orsak är oförmögen att själv ansöka om särskilt socialvårdsstöd eller att i övrigt sörja för sina förmånsintressen och förmånsrättigheter enligt denna lag och om han eller hon inte har någon intressebevakare, kan en av kommunen godkänd nära anhörig eller någon annan som huvudsakligen har skött sökanden föra talan i ärenden som gäller sökandens stöd enligt denna lag.”

#### *Dröjsmål med utbetalning*

Många socialförsäkringsförmåner som skall trygga den oundgängliga utkomsten har idag inkluderat i respektive lagstiftning ett regelverk som ser till att förmånstagare får ersättning om utbetalningen dröjer. Det skulle vara på sin plats att även det föreslagna systemet hade regler om betalning av dröjsmålsränta vid försenad utbetalning, då även det skall värna om ekonomiskt utsatta personers trygghet.

Ett förslag, med bestämmelser i folkpensionslagen som förlaga, är:

”Om utbetalningen av det särskilda socialvårdsstödet fördröjs, betalas det fördröjda stödet förhöjt för dröjsmålstiden. Räntefoten per år för förhöjningen är referensräntan för den halvårsperiod före betalningsdagen som avses i 12 § i räntelagen (FFS 633/1982) förhöjd med sju procentenheter.

En beräknad stödförhöjning för dröjsmålstiden eller en del av den betalas inte om beloppet understiger 1,47 euro.

Den förhöjning som betalas för dröjsmålstiden beräknas på varje dag av dröjsmålstiden. Dröjsmålstiden anses börja då tre kalendermånader har förflutit från utgången av den månad under vilken sökanden till kommunen lämnat in sin ansökan samt lämnat en sådan utredning om stödets grund och belopp som skäligen kan krävas av honom eller henne. Härvid beaktas även kommunens möjligheter att inhämta utredning.

Om det särskilda socialvårdsstödet inte har kunnat betalas ut i tid av skäl som beror på sökanden, är kommunen inte skyldig att betala stödet förhöjt för längre tid än från den dag då hindret enligt vad kommunen känner till upphörde. Om utbetalningen av stödet fördröjs till följd av en bestämmelse i lag eller på grund av avbrott i den allmänna samfärdseln eller i den allmänna betalningsförmedlingen eller av något annat motsvarande oöverstigligt hinder, är kommunen inte skyldig att betala stödet förhöjt för tiden för det dröjsmål som orsakats av ett sådant hinder.

När den förhöjning som skall betalas för dröjsmålstiden beräknas skall ett år anses ha 360 dagar och en månad 30 dagar.”

### *Verkställighet 3 §*

Enligt 3 § 1 mom. övervakar kommunen att lagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Lagen förefaller att inte innehålla någon bestämmelse med stöd av vilken landskapsregeringen kan utfärda bestämmelser. Om en sådan bestämmelse saknas kan uttrycket ”de bestämmelser som utfärdats med stöd av den” strykas i 3 §.

Enligt 3 § 2 mom. har landskapsregeringen såsom högsta myndighet det övergripande ansvaret för övervakningen av verkställigheten av lagen. Formuleringen ”Landskapsregeringen övervakar verkställigheten av lagen.” skulle räcka.

I detaljmotiveringen anges enbart att landskapsregeringens ansvar beträffande verkställighet av lagen är av övergripande natur. Det skulle vara av intresse för kommunerna att få reda på hur landskapsregeringen avser övervaka verkställigheten av lagen. Har landskapsregeringen tänkt använda sig av den möjlighet 6 § 2 mom. ger att inbegära information av kommunen eller kommer det att göras på något annat sätt?

### *Årsinkomst 12-14 §§*

12 § 5 mom. innehåller tre olika punkter. Punkterna 2) och 3) har felaktigt benämnts 3) och 4).

Lagförslaget använder samma inkomstbegrepp som i 12 § lagen om bostadsbidrag för pensionstagare. Lagförslagets 12 § är en avskrift av nämnda 12 §. Görs ändringar i 12 § lagen om bostadsbidrag för pensionstagare så träder de inte i kraft i landskapet. Då avsikten är att samma inkomstbegrepp skall användas som används i lagen om bostadsbidrag för pensionstagare skulle det vara vettigt att i lagförslaget hänvisa till inkomstbegreppet i lagen om bostadsbidrag. Motsvarande resonemang kan även föras när det gäller lagförslagets 13 § (förmögenhet som ska beaktas) och 14 § (inkomst som inte ska beaktas)

**Förslag:**

”När det särskilda socialvårdsstödet beräknas ska som årsinkomst beaktas vad därom anges i 12-14 §§ lagen om bostadsbidrag för pensionstagare, dock så att som årsinkomst ska dessutom inte beaktas bostadstillägg enligt landskapslagen (2006:71) om studiestöd, studiepenning enligt landskapslagen (2006:71) om studiestöd, barnbidrag enligt landskapslagen (1994:48) om tillämpning i landskapet Åland av barnbidragslagen, bostadsbidrag för pensionstagare enligt lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (FFS 571/2007), utkomststöd enligt landskapslagen (1998:66) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomststöd, förmåner eller ersättningar som betalas för arbetsverksamhet enligt den med stöd av landskapslagen (1995:101) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar inom socialvården tillämpliga 27 e § i socialvårdslagen (FFS 710/1982) eller någon annan motsvarande verksamhet.”

*Procentsats 15 §*

I 15 § 1 mom. anges att landskapsregeringen fastställer två procentsatser för beräkningen av det särskilda socialvårdsstödet. Procentsatsen fås genom att bland annat beakta personens årsinkomster. Bestämmelsen ger intryck av att landskapsregeringen i varje enskilt fall skulle fastställa procentsatsen för beräkningen av stödet men så är det nog inte tänkt. Det är inte landskapsregeringen som ”fastställer” procentsatsen utan den regleras i 15 § 2 mom.

**Förslag:**

”För beräkningen av det särskilda socialvårdsstödet används två procentsatser, en för ensamstående och en för makar eller sambor.

*Regelbunden justering 18 §*

Enligt detaljmotiveringen kan på detta sätt administrationen kring stödet hållas på en minimal nivå, samtidigt som det föreslagna systemet inte normalt kommer att kräva en upprepad aktivitet från sökandens sida. Detta är inte helt korrekt.

Folkpensionen justeras årligen med folkpensionsindex för att motsvara de ökade levnadskostnaderna. Så normalt kräver systemet att sökanden årligen omedelbart när folkpensionen justerats meddelar kommunen detta (23 §) och kommunen följaktligen måste årligen justera stödet (18 § 1 mom.). Tanken är god men intervallen blir nog i praktiken ett år mellan de regelbundna justeringarna.

Vill man i praktiken skapa ett system med en justering vartannat år bör övervägas att ändra 23 § så att ”små” förhöjningar av folkpensionen inte behöver underrättas om och 24 § så att ”små” justeringar nedåt - minskningar av stödet - inte görs.

*Beslut om särskilt socialvårdsstöd 21 §*

Landskapsregeringens förslag till 21 § är både övertydligt och otydligt. Enligt 1 mom. skall ett skriftligt beslut ges den som ansökt och stödtagaren. Är

inte detta samma person? Motiveringen är att i vissa situationer riktar sig beslut till en person som ansöker och i andra situationer riktar sig beslutet till en som redan lyfter stödet. Men den sistnämnda har även ansökt om stöd en gång i tiden och kan således för enkelhetens skull benämnas sökande även då det är fråga om t.ex. justering av stödet. Enligt 2 mom. är kommunens beslut om särskilt socialvårdsstöd avgiftsfritt. Enligt en möjlig tolkning av bestämmelsen skulle det vara tänkbart att ta ut en avgift för avslag, justering osv. men inte för beslut om stöd. Så är det nog inte meningen att bestämmelsen skall förstås, utan alla beslut som fattas skall vara avgiftsfria.

**Förslag:**

”Sökanden ges ett skriftligt beslut om beviljande, avslag, justering, indragning och återkrav av särskilt socialvårdsstöd.

Beslut enligt denna lag ges avgiftsfritt.”

### *Justering och indragning av stödet 24 §*

I detaljmotiveringen till paragrafens 1 mom. har stödet felaktigt benämnts ”underhållsstöd”.

### *Rätt att få och lämna uppgifter 30 §*

Enligt bestämmelsen i paragrafens 1 mom. skall på utlämnande och hemlighållande av uppgifter tillämpas landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet, nedan offentlighetslagen. Bestämmelsen har intagits för att informera om relevant lagstiftning som kan vara tillämplig då fråga är om utlämnande och hemlighållande av uppgifter.

Enligt 1 § blankettlagen om socialvård (1995:101) skall bland annat lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (FFS 812/2000), nedan klientlagen, tillämpas i landskapet.

I 9 § offentlighetslagen föreskrivs om sekretessbelagda myndighetshandlingar. Sekretessgrunderna har samlats i denna bestämmelse så att den innehåller 7 olika sekretesspunkter.

Dessa bestämmelser tillämpas på de myndighetsuppgifter som avses i paragrafen oberoende av i vilken myndighets handlingar de ingår.

I 9 § 1 mom. e punkten offentlighetslagen bestäms att då handling hänförs till socialvården och innehåller sådana uppgifter om enskild persons privata förhållanden att handlingens tillhandahållande kan utsätta berörda person för skada, lidande eller obehag skall den hållas hemlig. 9 § offentlighetslagen innehåller också många andra punkter som skall tillämpas inom socialvården. Sådana punkter är t.ex. f (uppgifter om en persons ekonomiska ställning) och b (uppgifter om fänge (punkt 23).

I 14 § klientlagen som gäller handlingssekretess behandlas uppgifter om klienter eller andra enskilda som har erhållits i ett klientförhållande. Redan en uppgift om att en person är socialvårdsklient kan röja en känslig omständighet. Därför utsträcker sig sekretesskyldigheten utom till klientförhållandet också till alla uppgifter om klienten som erhållits i klientförhållandet. I fråga om socialvårdstjänster är det fråga om ett sådant beslutsfattande och sådan

faktisk verksamhet som utomstående inte har rätt att delta i. Utomstående har sålunda i allmänhet inte heller intresse av att få upplysningar i dessa ärenden.

Bestämmelsen om socialvårdshandlingar och hemlighållandet av dem i 14 § 1 mom. klientlagen är något mer omfattande än sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen.

Landskapsregeringen borde överväga att även hänvisa till relevanta bestämmelser i blankettlagen om socialvård när det gäller utlämnande och hemlighållande av uppgifter.

Ålands kommunförbund

Sigurd Lindvall  
Förbundsdirektör