

Övervakningen av sociala rättigheter – utkomststödet som exempel

Utgångspunkt

De ekonomiska och kulturella rättigheterna har inskrivits i vår grundlag som för det allmänna eller lagstiftaren påbjuda skyldigheter att trygga eller främja dem. Ett undantag från detta (förutom den tryggade rättigheten till grundläggande utbildning) är emellertid den specifikt utformade rätten till oundgänglig försörjning och omsorg åt alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv. Finland har förbundit sig att upprätthålla en viss miniminivå samt att upprätthålla och utveckla socialskyddet efter att ha anslutit sig till ett flertal av FN:s, Europarådets och Internationella arbetsorganisationens konventioner. Exempelvis har Finland i artikel 13 i den reviderade europeiska sociala stadgan förbundit sig att se till att 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 ett socialförsäkringssystem, får nödvändig hjälp, samt vid sjukdom, den vård deras tillstånd kräver. Rätten till i sista hand beviljat utkomstskydd är således en grundläggande fri- och rättighet och mänsklig rättighet.

Vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 konstaterades, att tryggheten av oundgänglig försörjning och omsorg inte är bundet till något av de nu gällande stödformerna. Grundlagsutskottet har emellertid konstaterat, att systemet med utkomststöd i den nuvarande lagstiftningen i praktiken kan betraktas som en garanti för den försörjning och omsorg som krävs för ett människovärdigt liv i den mån stödet ges ut i pengar.

I ärendegruppen socialvård har flest klagomål till justitieombudsmannen av tradition anförts just om sådant som gäller utkomststödet. Under de senaste 10 åren har årligen avgjorts ca 350–370 klagomål som gäller socialvården dvs. huvudsakligen de kommunala socialmyndigheternas förfarande, och av dem har nära en tredjedel gällt utkomststödet. Exempelvis år 2008 avgjordes ca etthundra klagomål angående utkomststödet. Trots att andelen för klogo-

mål som gäller utkomststödet har varit stor, anförs emellertid proportionellt sett få klagomål i utkomststödsärenden, när man beaktar antalet klienter och beslut inom utkomststödet. Enligt den utkomststödsstatistik som förs av Institutet för hälsa och välfärd (THL) var antalet hushåll som erhöll utkomststöd år 2008 uppskattningsvis 216 700. Antalet beslut om utkomststöd statistikförs inte riksomfattande, men det torde vara mångfaldigt. Det kan nämnas, att enbart i Helsingfors stad fattades under år 2008 över 220 000 beslut om utkomststöd. Trots det i förhållande till antalet klienter förhållandevis ringa antalet klagomål förefaller klagomålen emellertid att ha gällt just de frågor, som vid respektive tidpunkt också i övrigt har varit aktuella och problematiska vid beviljande av utkomststöd.

I det följande behandlas en del sådana med utkomststödsystemet förenade problem under de senaste drygt tio åren, om vilka har anförts flera klagomål till justitieombudsmannen. Föreskrifterna om rätten till utkomststöd är vagt hållna och bestämmelserna har möjliggjort många slag av tolkningar under årens lopp. Detta har också kommit till synes i justitieombudsmannens laglighetskontroll.

Har studerande och företagare rätt till utkomststöd?

Om rätten till utkomststöd föreskrevs före den nuvarande lagen om utkomststöd (nedan utkomststödslagen), som trädde i kraft 1.3.1998, i 30 § i socialvårdslagen och i en med stöd av socialvårdslagen given förordning av statsrådet. De allmänna förutsättningarna för att erhålla utkomststöd definierades i socialvårdslagens 30 § på samma sätt som numera i 2 § i utkomststödslagen. Rätt till utkomststöd har enligt den var och en som är i behov av stöd och inte kan få sin utkomst genom förvärsarbete, verksamhet som företagare, med hjälp av andra förmåner som tryggar utkomsten, genom andra inkomster eller tillgångar, genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller på något annat sätt.

Studerandena, särskilt högskolestuderandena, var fram till slutet av 1980-talet tämligen sällsynta som sökande av utkomststöd. Denna grupp av personer blev emellertid klienter hos socialbyråerna när depressionen slog till i början av 1990-talet. Utkomststöd gavs år 1991 åt totalt 23 678 studerande eller familjer där referenspersonen var studerande. Antalet tredubblades från år 1985 till år 1991. Studerandenas relativa andel av alla utkomststödmottagare var år 1991 drygt 10 %. Fram till år 1996 hade andelen stigit till 14,6 %, varefter den har stabiliserat sig mellan 13–14 procent.

Att studerandena blev klienter hos utkomststödet i början av 1990-talet syntes också i de klagomål som anfördes till justitieombudsmannen. Av dem framgick, att studerandena i erhållande av utkomststöd befann sig i mycket olika ställning beroende på boningsorten. Också de olika länsrätternas (från 1.11.1999 förvaltningsdomstolarnas) beslutspraxis vid beviljande av utkomststöd åt studerande var oenhetlig och rentav inbördes motstridig. Vid en del av länsrätterna förpliktade man till att bevilja utkomststöd åt alla studerande på basis av ansökningsmånadens inkomster och utgifter. Vid andra länsrätter avlogs studerandenas ansökningar i situationer, där det hade varit fråga om ett långfristigt behov av utkomststöd. Som motivering framfördes, att utkomststödet som i sista hand beviljad stödform inte var avsett att trygga studerandens utkomst annat än tillfälligt och att studierna inte långfristigt kunde finansieras med utkomststöd. Vid dessa länsrätter förstods utkomststödet beviljande i sista hand och ett jämlikt bemötande av sökandena så, att också studeranden hade skyldighet att i sista hand söka sig förvärsarbete och, när sådant saknades, vända sig till arbetslöshets-skyddet. Det var ofta fråga om personer som inte längre hade fått studiestöd på grund av utdragna studier eller otillräckliga studieprestationer, eller som från första början hade inlett sina studier utan att försäkra sig om sin rätt till studiestöd eller till annan finansiering av uppehållet under studietiden.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade i sitt beslut (1211/93) angående ett av Finlands Studentkårers Förbund år 1993 anfört klagomål samt i ett flertal andra beslut angående utkomststöd åt studerande, att jämlikhetsstadgandet i den dåvarande regeringsformen och för Finland bindande internationella avtal förutsatte att utkomststödet klienter bemöts jämlikt i lagstiftningen, av domstolarna och av förvaltningsmyndigheterna. En situation, där studerandens rätt till utkomststöd avgjordes på olika sätt i de skilda länsrätternas domkretsar, stred mot jämlikhetsstadgandet i regeringsformen. Rätten till utkomststöd som subjektiv rätt förverkligas inte, om lagstiftningen är så vagt hållen, att den tillåter tolkningar vilka helt avviker från varandra. Biträdande justitieombudsmannen framställde därför för social- och hälsovårdsministeriet att 30 § i socialvårdslagen skulle preciseras. Något senare framställde han för ministeriet, att ifall de oklarheter som har förekommit i förvaltnings- och rättspraxis i utkomststödsärendena inte blir lösta med lagstiftningsåtgärder, borde man överväga att införa en på besvärstillståndsförfarande baserad möjlighet till besvär hos högsta förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller utkomststödet (1058/95).

Samma fråga om beviljande av utkomststöd i sista hand och tolkningsmånen i bestämmelserna gällde förutom studerandena också de företagare vilka hade ansökt om utkomststöd. Det var i allmänhet fråga om företagare, som inte på länge hade fått sin egen och sin familjs försörjning från sin olönsamma företagsverksamhet, men som inte ville avstå från sitt företag och anmäla sig som arbetslösa arbetssökande. Enligt arbetskraftsmyndigheternas tolkning

var avslutande av företagsverksamheten nämligen en förutsättning för att godkännas som arbetslös arbetssökande och omfattas av arbetslöshetsskyddet. I biträdande justitieombudsmannens beslut konstaterades, att utkomststödet var den i sista hand beviljade förmånen som tryggar försörjningen också för företagare. Socialvårdslagens 30 § lämnade emellertid öppet det, huruvida företagarens utkomststöd i en sådan situation kunde avslås på den grunden, att han inte hade vidtagit åtgärder för att få sin behövliga försörjning på andra i bestämmelsen avsedda sätt, dvs. med förvärvsarbete eller, när sådant saknas, i sista hand med hjälp av arbetslöshetsskyddet. Av denna anledning kunde biträdande justitieombudsmannen inte konstatera att avslag av utkomststödet var lagstridigt (bl.a. 1768/96).

Social- och hälsovårdsministeriet har med några års mellanrum gett ut broschyrer som är avsedda för dem som tillämpar utkomststödet. Inte heller i dessa broschyrer togs klar ställning till beviljandet av utkomststöd. I broschyrerna framhölls å ena sidan den rätt som varje person som de facto drabbats av bristande försörjning har till utkomststöd. Å andra sidan konstaterades i broschyrerna, att enligt ministeriets uppfattning utdragna studier inte a priori borde finansieras med utkomststöd och att det allmänt taget inte är ändamålsenligt, att utkomsten för en företagare som bedriver en klart olönsam företagsverksamhet tryggas långfristigt med utkomststöd.

I de klagomål som anfördes efter det att stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft 1.8.1995 värdjade de företagare som sökt utkomststöd särskilt till tryggheten av oundgänglig försörjning och omsorg. Biträdande justitieombudsmannen konstaterade, att socialmyndigheterna var skyldiga att när de fattade beslut om utkomststöd i enlighet med stadgandet om de grundläggande rättigheterna, beakta det att rätten till oundgänglig försörjning tryggas för var och en som inte själv förmår skaffa sig den. Den för alla som en grundläggande rättighet tryggade rätten till oundgänglig försörjning är emellertid avsedd att vara subsidiär och skall tillämpas först när personen inte förmår skaffa sig sin oundgängliga försörjning med egen verksamhet eller får den från andra socialskyddssystem eller genom omvårdnad från andra personers sida. När personen redan under flera månaders tid hade beviljats utkomststöd, och för honom således hade tryggats möjligheten att vända sig till sådana förmåner som tryggar utkomsten och som var att betrakta som primära, kunde det att utkomststödet avslogs för en person som hade fortsatt att bedriva en olönsam företagsverksamhet enligt biträdande justitieombudsmannens beslut inte anses stå i strid med de av riksdagen definierade grundläggande rättigheterna (bl.a. 1786/96).

Att lagen om utkomststöd trädde i kraft 1.3.1998 medförde inte någon lösning på de ovan konstaterade tolkningsproblemen, utan i 2 § i lagen om utkomststöd föreskrevs om de allmänna förutsättningarna för erhållande av stöd på samma sätt och med lika vidlyftig tolk-

ningsmån som tidigare i socialvårdslagens 30 §. Grundlagsutskottet såg emellertid inget problem i detta, utan konstaterade i sitt utlåtande om förslaget till lag om utkomststöd, att i lagförslagets 2 § ingick tillräckligt exakta bestämmelser om vilka som är berättigade till utkomststöd.

Från början av år 1999 infördes möjligheten att med besvärstillståndsförfarande anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen gällande förvaltningsdomstolens beslut i ärenden gällande utkomststödet beviljande och belopp, i fall som var viktiga med tanke på lagens tillämpning eller enhetligheten i rättspraxis. Lösningen på den oenhetliga rättspraxis som tolkningsmånen i bestämmelserna om utkomststödet lett till blev således möjligheten att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

I juni 2001 gav högsta förvaltningsdomstolen tre viktiga beslut som styrde lagtolkningen. I årsboksavgörandet HFD 2001:35 var det fråga om en studerande, som inte hade fått studiestöd på grund av otillräckliga studieprestationer och å andra sidan inte hade skaffat sig sin försörjning på något annat i 2 § i lagen om utkomststöd avsett primärt sätt. I besluten 1344/2001 och 1472/2001 var det fråga om företagare, som inte på lång tid hade fått sin försörjning av sitt företag, men inte hade avslutat sin företagsverksamhet och vänt sig till Arbetskraftsbyrån som arbetslös arbetssökande.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade för det första, att bestämmelserna i lagen om utkomststöd om rätten till utkomststöd i de nämnda situationerna gav rum för tolkningar, och att hjälp för tolkningen inte kunde fås av lagens behandling i riksdagen. Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till, att när man tolkar 2 § i lagen om utkomststöd kunde man bl.a. av bestämmelserna om sänkning av grunddelen och återkrav av stödet dra den slutsatsen, att utkomststöd inte helt kan förvägras heller en studerande eller en företagare på den grunden, att han inte hade skaffat sig försörjning på de sätt som avses i 2 § i lagen om utkomststöd. Också i denna situation skulle företagarens och studerandens rätt till utkomststöd avgöras på basis av hans ekonomiska omständigheter vid den tidpunkt då ansökan om utkomststöd gjordes. Förfarandet kunde emellertid eventuellt jämföras med att studeranden eller företagaren med sin försummelse hade orsakat att arbete eller någon arbetskraftspolitisk åtgärd inte kunde erbjudas honom, varvid det var möjligt att sänka hans grunddel med de förutsättningar om vilka föreskrivs i 10 § i lagen om utkomststöd.

Efter högsta förvaltningsdomstolens beslut preciserades lagen om utkomststöd fr.o.m. 1.9.2001 så, att bl.a. den som studerar på heltid eller arbetar som löntagare eller företagare inte är skyldig att anmäla sig vid Arbetskraftsbyrån som arbetslös arbetssökande. Detta innebär i praktiken, att utkomststödet grunddel för den som studerar på heltid eller arbetar

som företagare inte kan sänkas på den grunden, att han inte har anmält sig som arbetslös arbetsökande.

Stadgandet klaggjorde tolkningen av lagen om utkomststöd, även om den ännu kvarlämnade en tolkningsmån beträffande det, vem som skall betraktas som i lagrummet avsedd studerande på heltid eller arbetande som företagare. I klagomål har frågats bl.a., om en som studerar för en andra examen eller idkar fortsättningsstudier vid universitet är en i lagen avsedd studerande på heltid.

Justitieombudsmannen har inte tagit ställning till dessa tolkningsfrågor, utan har framhållit att utkomststöd inte kan vägras helt på den grunden att ifrågavarande person inte har anmält sig som arbetslös arbetsökande, utan följden kan vara enbart att grunddelen sänks eller att stödet eventuellt återkrävs (bl.a. 2098/06).

Föräldrarnas ansvar för utbildningskostnaderna

En annan fråga som föranlett tolkningsproblem och klagomål har varit förhållandet mellan den försörjningsskyldighet som föreskrivs för föräldrarna i lagen om utkomststöd och i lagen om underhåll för barn. Enligt lagen om utkomststöd svarar föräldrarna endast för sitt minderåriga barns uppehälle, medan åter enligt lagen om underhåll för barn föräldrarna under vissa förutsättningar svarar för kostnaderna för barnets utbildning även efter det barnet fyllt 18 år. Också i lagen om studiestöd beaktas i vissa fall en 18 år fylld persons föräldrars inkomster och förmögenhet.

I klagomålen har det i främsta rummet varit fråga om unga personer, som nyligen blivit myndiga, och som har meddelat att de inte får understöd av sina föräldrar, trots att det förefaller som att föräldrarna på basis av uppgifter om inkomst och förmögenhet skulle ha haft möjlighet till detta.

I justitieombudsmannens beslut har konstaterats, att om en sökande som studerar eller går i skola inte får understöd av sina föräldrar, har han eller hon rätt till utkomststöd, ifall förutsättningarna för beviljande av utkomststöd i övrigt är uppfyllda. Om sökanden emellertid de facto får pengar eller annan försörjning av sina föräldrar, kan detta tas i betraktande när sökandens behov av utkomststöd fastställs. I tidigare beslut konstaterades också, att socialmyndigheterna har rätt att av en myndig studerande som söker utkomststöd begära en utredning av det, i hur stor utsträckning hans föräldrar svarar för hans kostnader för utbildningen på det sätt om vilket föreskrivs i lagen om underhåll för barn. Sökanden kan för sin del presen-

tera en utredning av det, att föräldrarna inte kan förmår ge eller i praktiken inte de facto ger understöd (bl.a. 2605/95). Myndighetens skyldighet att utreda och sökandens skyldighet att lämna upplysningar tolkades på samma sätt också vid de flesta förvaltningsdomstolarna och stöd för en sådan tolkning gav också vissa beslut av högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen preciserade skyldigheten för en studerande som söker utkomststöd att lämna uppgifter om sina föräldrars ekonomiska ställning i ett beslut givet år 2004 (2013/2004). Enligt beslutet kunde sökanden inte förpliktas att presentera en utredning av sina föräldrars förmögenhetsställning för sin egen ansökan om utkomststöd. Också justitieombudsmannen har sedermera konstaterat, att sökanden inte kan förpliktas att lämna uppgifter om sina föräldrars inkomster och förmögenhet. Justitieombudsmannen har också konstaterat, att registrering av detaljerade uppgifter om föräldrarna som bilagor till studerandens personuppgifter kränker integritetsskyddet både för den som söker utkomstskydd och föräldrarna. En myndig person som söker utkomststöd har rätt att söka utkomststöd utan att meddela om detta åt sina föräldrar. Om föräldrarna däremot frivilligt vill klargöra för socialmyndigheterna, att de de facto inte har möjlighet att svara för studerandens försörjning, har tjänsteinnehavaren rätt och även skyldighet att notera de sålunda erhållna uppgifterna i klientsystemet (1679/2004).

Kommunernas instruktioner om utkomststödet

Det organ som svarar för kommunens socialvård har möjlighet att ge sina tjänsteinnehavare tolknings- och tillämpningsinstruktioner angående utkomststödet. Förutom av organen godkända instruktioner tillämpas i kommunerna också av förmännen givna muntliga och skriftliga anvisningar samt spelregler om vilka socialarbetarna har kommit överens sinsemellan. Gemensamma instruktioner har fastställts också i ekonomiska regioner över kommungränserna. Instruktionerna försnabbar beslutsfattandet och förenhetligar tjänsteinnehavarnas beslutspraxis och främjar således ett jämlikt bemötande av klienterna. Även om social- och hälsovårdsministeriets broschyr, som har karaktären av rekommendation och riktar sig till dem som tillämpar utkomststödet, kompletterar lagen om utkomststöd, är kommunernas egna mera detaljerade instruktioner av nöden särskilt vid skriftlig behandling av förmåner, där man i allmänhet inte fattar beslut som kräver en individuell behovsprövning. Instruktionerna kan också ha negativa effekter. De kan i ett riksomfattande perspektiv leda till ojämlikhet mellan sökande i olika delar av landet. De kan också göra beviljandet av stöd alltför schematiskt. Trots att med dessa allmänna instruktioner inte bindande har avgjorts de enskilda sökandenas rätt till utkomststöd, styr instruktionerna ändå i praktiken tjänsteinnehavarnas

beslutsfattande. Enligt högsta förvaltningsdomstolens tolkning medför organens beslut om tillämpningsdirektiven inte besvärsmått, varför den enda möjligheten att få instruktionernas lagenlighet prövad är att anföra ett klagomål.

Kommunernas instruktioner om utkomststödet var på initiativ av biträdande justitieombudsmannen föremål för en omfattande utredning år 1994, varvid länsstyrelserna på justitieombudsmannens begäran utvärderade lagenligheten för de av kommunerna på deras område givna instruktionerna om utkomststödet (2028/94). Det visade sig för det första, att kommunernas instruktioner avvek i stor utsträckning från varandra. Instruktionerna iaktogs också alltför schematiskt med förbiseende av den individuella behovsprövningen. Med särskilda instruktioner som gällde studerande, arbetslösa, företagare eller andra namngivna grupper av stödtagare utestängdes vissa grupper av stödtagare helt från stödet eller dessa gruppers rätt till utkomststöd begränsades exempelvis tidsmässigt. I instruktionerna ingick också många slags lagstridiga tak i markbelopp, med vilka inkomststödets nivå sänktes t.ex. i fråga om boende-, hälsovårds-, arbetsrese- och dagvårdsutgifter samt utgifter som berodde på personens eller familjens särskilda behov eller omständigheter.

Också därefter har instruktionerna varit föremål för klagomål så gott som årligen. Anledning till anmärkningar har alltjämt funnits t.ex. vad gäller privata hälsovårdsutgifter (1593/96), fastställande av företagares disponibla inkomst (2117/98), retroaktivt utkomststöd (749/99) och handläggningen av studerandes ansökningar om utkomststöd (1679/04).

Sänkning av utkomststödets grunddel

Förutsättningen är att trygga oundgänglig försörjning

Enligt 10 § i lagen om utkomststöd kan utkomststödets grunddel sänkas bl.a. på grund av vägran att ta emot arbete eller delta i arbetskraftspolitisk åtgärd, först med högst 20 % och vid upprepat förfarande med högst 40 %. En förutsättning för sänkningen är emellertid enligt lagrummet bl.a. att sänkningen inte äventyrar den utkomst som oundgängligen behövs för att trygga ett människovärdigt liv och att sänkningen inte heller i övrigt kan anses oskäligen.

Grundlagen definierar inte närmare vilken inkomstnivå eller vilka tjänster den för upprätthållande av ett människovärdigt liv nödvändiga försörjningen och omsorgen förutsätter. I förarbetena till reformen av de grundläggande rättigheterna konstaterades att ett sådant stöd omfattar t.ex. sådan föda och bostad som behövs för att en person skall kunna bevara sin hälsa

och livsduglighet. Vidare konstaterades att bestämmelsen hör nära samman med grundlagens stadgande om rätten till liv och att dess syfte är att trygga minimiförutsättningarna för ett människovärdigt liv, det s.k. existensminimum.

Grundlagsutskottet granskade i sitt utlåtande om förslaget till lagen om utkomststöd förutsättningarna för sänkning av grunddelen sett ur perspektivet för den grundläggande rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Utskottet konstaterade för det första, att denna rättighet är knuten till den omständigheten att personen inte förmår skaffa sig den trygghet som förutsätts för ett människovärdigt liv. Om denna person emellertid har erbjudits en reell möjlighet att skaffa sig sin utkomst genom att arbeta eller delta i en arbetskraftspolitisk åtgärd, kan det enligt utskottet sägas att han kunde ha skaffat sig den trygghet som avses i grundlagen. Enligt utskottet harmonierar möjligheten till sänkning med idén med utkomststödet som den sista förmån som skall tillgripas, emedan syftet med bestämmelserna om sänkning är att främja sysselsättningen i stället för att låta någon vara permanent beroende av utkomststödet. Syftet är enligt utskottet också godtagbart med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt då man beaktar den i regeringsformen (numera grundlagen) uppställda skyldigheten för det allmänna att främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete.

För det andra granskade grundlagsutskottet i sitt utlåtande hur en sänkning av grunddelen förhåller sig till den oundgängliga utkomsten. Utskottet konstaterade att avsikten är att utkomststödssystemet tryggar en socialt acceptabel levnadsstandard, som i de flesta fall går ut över den oundgängliga utkomst som är garanterad som grundläggande rättighet. Av denna anledning ansåg inte utskottet ens att en sänkning av grunddelen med 40 % ännu a priori äventyrar denna trygghet. Grundlagsutskottet konstaterade emellertid, att det i samband med sänkning av grunddelen gäller att se till att det inte i enskilda fall uppkommer situationer som strider mot rätten till oundgänglig utkomst.

Den oundgängliga försörjningen och omsorgen har i lagstiftningen således karakteriserats på ett synnerligen allmänt plan. De socialmyndigheter som beslutar om utkomststödet blir emellertid, när de överväger förutsättningarna för att sänka utkomststödet grunddel, tvungna att i fråga om respektive person bedöma den oundgängliga utkomstens tillräcklighet synnerligen konkret och rentav i eurobelopp.

Ställningstaganden av justitieombudsmannen som gällt sänkning av grunddelen

Justitieombudsmannen har i sina beslut inte tagit ställning till huruvida en enskild persons oundgängliga utkomst har äventyrats. Däremot har justitieombudsmannen understrukt, att en lagtolkning som är positiv till de grundläggande rättigheterna är en allmän princip som styr myndigheternas verksamhet. Förutsättningarna för att sänka utkomststödets grunddel skall därför tolkas snävt i det man håller sig till ordalydelsen i lagen om utkomststöd. Justitieombudsmannen har också konstaterat, att socialmyndigheterna har skyldighet att påvisa att en vägran eller försummelse har ägt rum eller att andra förutsättningar för att sänka grunddelen föreligger.

En sänkning av utkomststödets grunddel kan inte baseras enbart på arbetskraftsmyndigheternas avgöranden, även om de uppgifter som har fått av arbetskraftsmyndigheterna och de beslut som berör arbetslöshetsskyddet beaktas. Utkomststödets grunddel kan sålunda inte sänkas enbart på den grunden, att en person har förlorat sin rätt till arbetslöshetsskydd, utan förutsättningarna för en sänkning övervägs i varje enskilt fall separat på basis av bestämmelserna i lagen om utkomststöd. Justitieombudsmannen konstaterade således i ett beslut, att efter det att en person från början av januari påbörjat ett för honom på kommunens försorg ordnat arbete, kunde en sänkning av grunddelen inte längre motiveras med den av arbetskraftsförvaltningen meddelade karensen, och i fråga om personen förelåg inte längre i januari de i 10 § i lagen om utkomststöd föreskrivna förutsättningarna för att sänka grunddelen (149/04).

Numera ansöks ofta skriftligt om utkomststöd. På många orter är redan största delen av ansökningarna skriftliga. Justitieombudsmannen har ansett, att det kan förutsättas att en sökande sköter sitt ärende också personligen hos en socialarbetare eller -handledare, om detta är nödvändigt för att utreda behovet av utkomststöd och bestämma utkomstsköd. Om sökanden försummar den personliga kontakten, kan hans eller hennes grunddel av utkomststödet emellertid inte sänkas enbart av denna anledning. Däremot, om den nödvändiga utredningen i ärendet inte kan fås av den skriftliga ansökan, kan försummelse av den personliga kontakten leda till att ansökan om utkomststöd avslås (3884/06).

Senast efter de ovan beskrivna besluten som högsta förvaltningsdomstolen gav år 2001, har det i rättspraxis varit klart, att vägran att ta emot arbete eller ett annat motsvarande förfarande inte kan leda till att utkomststödet helt avslås, utan följden kan endast vara att grunddelen sänks. Ändå hade ännu år 2004 en klagandes utkomststöd avslagits helt med den motiveringen, att åt klaganden hade erbjudits en praktikantplats i kommunens allaktivitetscenter,

där klaganden hade kunnat skaffa sig sin försörjning med eget arbete genom att arbeta som praktikant med arbetsmarknadsstöd eller delta i rehabiliterande arbetsverksamhet och med den anknutna stödåtgärder. Justitieombudsmannen konstaterade, att utkomststödets grunddel hade kunnat sänkas med denna motivering, men att det att stödet avsågs helt stred mot lagen om utkomststöd (682/04).

Disponibla inkomster och tillgångar

Periodiseringen av arbetslöshetsskyddet
dvs. användningen av koefficienten 21,5 dagar

Hur inkomsterna från arbetslöshetsskyddet beaktas i uträkningen av utkomststödet har varit ett återkommande ämne för klagomål redan i över tio års tid. Problemet beror på att utkomststödet som regel bestäms per kalendermånad, medan åter arbetsmarknadsstödet och grunddagpenningen betalas med fyra veckors intervaller i rater om 20 vardagar. Åt en person som under hela kalenderåret regelmässigt fått arbetslöshetsskydd betalas under året 13 betalningsrater och i medeltal för 21,5 dagar per månad. Detta problem fanns redan före lagen om utkomststöd. Statsrådets beslut om de allmänna grunderna för utkomststöd ändrades också från början av år 1996 så, att såsom inkomster beaktas de disponibla inkomsterna, medan enligt den tidigare ordalydelsen beaktades de disponibla faktiska inkomsterna. Att ordet faktiska ströks motiverades i social- och hälsovårdsministeriets förordningsmemorandum uttryckligen med att det möjliggjorde en periodisering av arbetslöshetsskyddet.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade redan år 1996 (773/96) och i flera beslut därefter, att som en långvarigt arbetslös utkomststödtagares disponibla inkomster av arbetslöshetsskyddet a priori kunde beaktas inkomster som bestämts i genomsnitt enligt koefficienten 21,5 dagar. I besluten framhölls emellertid, att också de på detta sätt periodiserade genomsnittliga inkomsterna alltid måste basera sig på de faktiska inkomsterna. Också exempelvis under en kort period av arbetslöshet eller när utbetalningen av arbetslöshetsdagpenningen annars varierar mera än genomsnittligt vore det skäl, när sökandens intresse så kräver, att beakta uttryckligen de under denna månad betalda faktiska inkomsterna. Frågan om hur arbetslöshetsskyddet beaktas lyftes fram i riksdagen i samband med stiftandet av lagen om utkomststöd, när social- och hälsovårdsutskottet fäste uppmärksamhet vid saken. Utskottet konstaterade att gällande praxis, enligt vilken inkomsterna i utkomststödsräknelserna beaktas för 21,5 dagar, trots att arbetslöshetsskyddet betalas i 20 dagars perioder, leder till att utkomststödtagarna förlorar en summa som motsvarar 1,5 dags arbetslöshetsdagpen-

ning. Utskottet förutsatte därför, att i anvisningarna om utkomststödet framhålls att i fråga om de inkomster som skall beaktas till denna del endast de faktiska beaktas i inkomstkalkylen.

Det är oklart om utskottet endast avsåg inkomster som fåtts av kortvarigt arbetslösa personer eller man också avsåg långvarigt arbetslösa. Utskottet tog inte heller ställning till det, hur den 13:e rat som under året betalats åt en person som länge varit arbetslös borde beaktas. I varje fall ledde utskottets ställningstagande till en oenhetlig rättspraxis. En del av förvaltningsdomstolarna ansåg att det var möjligt att periodisera i 21,5 dagars rater på samma sätt som tidigare, medan en del hänvisade till utskottets utlåtande och ansåg att en periodisering inte var möjlig.

Högsta förvaltningsdomstolen drog upp riktlinjer för periodiseringen av arbetslöshetsskyddet i tre beslut som gavs år 2001 (7.11.2001 liggarnummer 2754 och 2762 samt 31.12.2001 liggarnummer 3320). Högsta domstolen kom fram till, att arbetslöshetsskyddet för en person som långvarigt erhållit arbetslöshetsskydd och som ansökt om utkomststöd kunde indelas i rater och beaktas som inkomster månatligen genom att använda koefficienten 21,5 dagar, under förutsättning att samma koefficient hade används under den månad, under vilken åt honom hade betalats två 20 dagars arbetslöshetsskyddsfröman.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens beslut kan arbetslöshetsskyddet för en person som långvarigt har fått arbetslöshetsskydd och som har ansökt om utkomststöd således beaktas på två olika sätt när utkomststödet bestäms. För det första kan som inkomsterna beaktas den under respektive månad betalda raten, varvid en gång per år som inkomst skall beaktas två rater. En annan möjlighet är att som inkomster beakta den månatliga genomsnittliga inkomsten dvs. arbetslöshetsdagpenningen räknad för 21,5 dagar per kalendermånad. Då skall under ingen månad beaktas två rater, emedan årets 13:e rat redan har uppdelats månadsvis.

I rättspraxis har efter högsta förvaltningsdomstolens beslut hävdvunnet godkänts möjligheten att använda koefficienten 21,5 dagar i fråga om dem som länge har fått arbetslöshetsskydd. Däremot har inte alla klienter hos utkomststödet accepterat detta. Många klienter upplever alltså starkt, att de får arbetslöshetsskyddsinkomster per månad endast för 20 dagar och inte för i genomsnitt 21,5 dagar. Klagomål som gäller detta har också anförts ännu när detta skrivs.

Övervältring av inkomstöverskott

Enligt 15 § i lagen utkomststöd beaktas utgifterna samt inkomsterna och tillgångarna som utgör grund för utkomststödet för den tidsperiod för vilken utkomststödet fastställs. Inkomsterna kan dock delas upp i poster som beaktas under flera sådana tidsperioder för vilka utkomststöd fastställs, om det är skäligt med beaktande av inkomstens engångsnatur eller grunden för den eller dess användningsändamål. I stadgandet har inte närmare definierats de inkomster och tillgångar som kan uppdelas i rater (alltså periodiseras), inte heller det hur långt periodiseringen kan sträcka sig. Stadgandet ger rum för tolkningar.

Denna fråga om s.k. övervältring av inkomstöverskott, dvs. om det, huruvida det kalkylmässiga inkomstöverskottet från föregående månad eller månader kan överföras till sökandens inkomst i utkomststödskalkylen för följande månad eller eventuellt följande månader, har gett anledning till ett flertal klagomål. Det är också fråga om det, huruvida en medellös sökande har rätt till utkomststöd, om han har haft inkomster och tillgångar, som borde ha räckt till för de utgifter som skall beaktas enligt lagen om utkomststöd, men han har använt sina pengar för andra ändamål. Lagen om utkomststöd ger inte ett klart svar på frågorna och rättspraxis vid förvaltningsdomstolarna är i viss mån oenhetlig.

Justitieombudsmannen har framhållit, att det över en hur lång tidsperiod inkomster och tillgångar kan periodiseras (dvs. inkomstöverskott övervältras, bör avgöras med beaktande av skälighetsaspekten. Eftersom lagen om utkomststöd ger rum för tolkningar till denna del, har justitieombudsmannen i allmänhet inte tagit befattning med socialmyndighetens överväganden. I ett fall konstaterade justitieombudsmannen ändå, att den i 15 § i lagen om utkomststöd avsedda periodiseringen av inkomster inte möjliggör det, att man i februari som inkomst kunde beakta en arbetslöshetspenning som hade betalats föregående november (1552/02).

Utkomststödet och utlänningar

Den i grundlagen tryggade rätten till oundgänglig försörjning och omsorg är tryggad för alla personer som omfattas av den finländska rättskipningen. Grundlagen gör i detta avseende ingen skillnad mellan utlänningar och finländska medborgare. Inte heller lagen om utkomststöd skiljer åt sökandena på grundval av deras medborgarskap, utan rätten till stöd är knuten till vistelsen i kommunen och vistelsens art.

Justitieombudsmannen har i ett flertal beslut konstaterat, att en kommun kan vara skyldig att bevilja utkomststöd åt en utlänning och någon annan från utlandet till Finland inflyttad

person, om denna vistas stadigvarande i kommunen, och även åt en som vistas tillfälligt, om behovet av utkomststöd är brådskande (bl.a. 1398/98 och 2861/02). I beslutet har framhållits, att en utlänning kan ha rätt till utkomststöd även i det fall, att han inte har behövligt tillstånd för vistelse i landet.

Dessutom förutsätter Europeiska unionens bestämmelser, att alla unionsmedborgare som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, samt deras familjemedlemmar skall åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av Romfördraget, om inte annat följer av gemenskapens bestämmelser. Också vid beviljande av individuella behovsprövade förmåner som svarar mot det finländska utkomststödet och som tryggar minimiutkomsten skall beaktas de förpliktelser som eventuellt följer av gemenskapsrätten.

EG-domstolen har haft att pröva flera begäranden om prejudikat som har gällt jämlikt bemötande av EU-medborgare vid beviljande av socialvårdsförmåner som motsvarar utkomststödet. Fall som har gällt Finland har emellertid inte tills vidare förekommit vid EG-domstolen. Trots att rätten till utkomststöd inte heller är knuten till medborgarskapet utan till vistelsen i kommunen och vistelsens art, och vår lagstiftning till denna del är neutral, kan det vara möjligt att praxis vid beviljande av utkomststöd kan tas till granskning vid EG-domstolen ur perspektivet för indirekt diskriminering. Enligt EG-domstolens rättspraxis avser ett jämlikt bemötande och icke-diskriminering förutom ett förbud mot uppenbar diskriminering som baserar sig på medborgarskapet, också alla former av dold diskriminering, varvid man genom att tillämpa andra grunder för åtskiljande i slutändan får samma resultat.

Vid beviljande av utkomststöd åt EU-medborgare bör särskilt beaktas EU:s direktiv om den fria rörligheten, enligt vilket unionsmedborgare som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, samt deras familjemedlemmar, skall åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare. Enligt direktivet skall den mottagande medlemsstaten emellertid inte innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja socialt bistånd åt andra än anställda eller egenföretagare och deras familjemedlemmar, och inte heller för bistånd för uppehälle åt sådana innehavare av uppehållsrätt som har kommit till landet för att studera. I erhållande av förmåner som svarar mot utkomststödet tillåter direktivet således en olika behandling av å ena sidan personer som kommit till landet för att söka arbete, och å andra sidan personer vilka har ställning av anställd eller egenföretagare samt deras familjemedlemmar.

Vår lag om utkomststöd harmonierar med direktivet, eftersom rätten till utkomststöd är knuten till vistelse i kommunen.

.....

När nordiska medborgare ansöker om utkomststöd skall också beaktas den särställning som medborgare i de nordiska länderna har på basis av den nordiska konventionen om social trygghet och andra bestämmelser.

Justitieombudsmannen granskade i ett beslut i ett klagomål vilken rätt en nordisk medborgare som kommit för att söka arbete i Finland hade att få utkomststöd. Åt ifrågavarande person hade beviljats utkomststöd för tillfälligt boende och övrigt uppehälle i sju månaders tid, varefter det hade ansetts att han inte hade möjlighet att finna sysselsättning. Åt honom hade beviljats en resebiljett till hemlandet, och det övriga utkomststödet hade avslagits. Justitieombudsmannen konstaterade, att klaganden som medborgare i ett nordiskt land hade rätt att vistas i Finland och att flytta hit antingen temporärt eller varaktigt. Som nordisk medborgare kunde hans vistelse i landet inte begränsas med orsaker som anknöt till att söka arbete eller finna en arbetsplats. När personen flyttade till landet hade han emellertid bort registrera sig i enlighet med finländsk lagstiftning, dvs. göra en flyttanmälan till magistraten. Så hade han även gjort strax före beslutet om att utkomststödet hade avslagits. Justitieombudsmannen ansåg, att socialmyndigheterna handlade i strid med 14 § 1 momentet i lagen om utkomststöd när de som utkomststöd endast beviljade honom en resebiljett till hemlandet. En tolkning av annat slag skulle enligt justitieombudsmannen äventyra den rätt till inflyttning som är garanterad för nordiska medborgare i utlänningslagen (36711/07).

Tiderna för behandling av ansökningar om utkomststöd

Hur snabbt utkomststödet fås är väsentligt med tanke på tryggheten av en oundgänglig försörjning. Antalsmässigt har i synnerhet på 2000-talet det främsta ämnet för klagomål som har gällt utkomststödet varit de långa tiderna för behandling av ansökningar om utkomststöd.

När depressionen slog till på 1990-talet ökade antalet personer som sökte utkomststöd i snabb takt. Kommunerna försökte bemästra de ökade ansökningsvolymerna genom att öka behandlingen av skriftliga ansökningar om utkomststöd med s.k. förmånsbehandling utförd av andra än personer med utbildning i socialt arbete, genom att låta utföra övertidsarbete, utöka arbetskräften och utveckla arbetsprocesserna. När den ekonomiska depressionen gav med sig började antalet klienter sjunka efter år 1997, men de långa tiderna för behandling av ansökningar om utkomststöd förblev ett problem.

Till lagen om utkomststöd fogades år 2000 en bestämmelse om att beslut i ett utkomststödsärende skall fattas utan dröjsmål. I lagen inskrevs då inte någon exakt tidsgräns, även om när lagen behandlades i riksdagen, i social- och hälsovårdsutskottet en behandlingstid på ca

en vecka betraktades som målsättning, när det är fråga om ett utkomstskydd som beviljas i sista hand.

Justitieombudsmannen tog i sina avgöranden i klagomål som utgångspunkt denna riktgivande en veckas fatalietid vid bedömning av huruvida ansökningarna hade behandlats utan dröjsmål. En behandling som tagit över en vecka ledde till klander från justitieombudsmannens sida för den långa behandlingstiden, och en behandling som tagit över tre veckor till en anmärkning på grund av lagstridigt förfarande. Justitieombudsmannen konstaterade, att kommunen bör sköta sina lagstadgade förpliktelser och sörja för att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna blir verklighet, och att av informationssystemen orsakade tekniska problem, personalens semestrar eller sjukledigheter eller andra motsvarande omständigheter inte utgör en laglig grund för de långa behandlingstiderna.

Från början av år 2008 fogades till lagen om utkomststöd exakta fatalietider för behandlingen av ansökningar om utkomststöd, varvid brådskande ansökningar skall behandlas antingen samma eller följande dag och övriga inom högst sju vardagar. Under år 2008 föreföll det också som att kommunerna fick behandlingen av ansökningar om utkomststöd under kontroll. När den nya recessionen börjat har under år 2009 åter lämnats klagomål om långa behandlingstider också från de orter, där man redan uppnått lagenliga behandlingstider.

Laglighetskontrollen av tiderna för behandling av ansökningar om utkomststöd har försvårats bl.a. av att enhetliga uppföljningsdata om behandlingstiderna i kommunerna inte finns tillgängliga. Någon systematisk uppföljning görs inte alls i alla kommuner. I en del kommuner följer man upp behandlingen av alla ansökningar, i en del åter endast behandlingen av det grundläggande utkomstskyddet. Bestämmelsen om fatalietider i lagen om utkomststöd skiljer inte åt ansökningar om grundläggande utkomststöd och kompletterande eller förebyggande utkomststöd, trots att det med tanke på tryggandet av sökandens oundgängliga försörjning kan innebära en stor skillnad om det i ansökan är fråga om grundläggande utkomststöd eller annat stöd.

Klagandena har också varit missnöjda med justitieombudsmannen åtgärder och har krävt strängare åtgärder än anmärkningar och åsikter mot kommunens tjänstemän eller förtroendevalda. Justitieombudsmannen kan i ett tjänstebrottsärende driva ett åtal eller beordra att åtal skall väckas och han kan beordra en förundersökning enligt polislagen eller förundersökningslagen. Sådana åtgärder har justitieombudsmannen inte hittills tillgripit i utkomststödsärenden, även om han har konstaterat att behandlingen av ansökningarna har fördröjts lagstridigt och att kommunen inte har tryggt att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna blir verklighet. Detta har berott på att det, att någon har gjort sig

.....

skyldig till tjänstebrott, såsom försummelse av tjänsteplikt, förutsätter att man specifikt anger de tjänsteåtgärder som den berörda har försummat. Att rikta det straffrättsliga ansvaret mot en enskild tjänsteman eller förtroendevald och att påvisa hans eller hennes försummelse är emellertid svårt, när många faktorer och avgöranden i hela kommunens organisation har bidragit till att det lagstridiga tillståndet har uppkommit.

Utkomststödets tillräcklighet

Man har ofta vänt sig till justitieombudsmannen för att få hjälp i en svår ekonomisk situation, när ansökan om utkomststöd har avslagits eller stödet har upplevts som otillräckligt. Klagandena har emellertid ofta fått bli besvikna på justitieombudsmannen. Med beaktande av de vagt hållna bestämmelserna i lagen om utkomststöd är det i allmänhet inte möjligt att ta befattning med en tjänstemans eller myndighets prövningsrätt, utan justitieombudsmannen har måst konstatera, att socialmyndigheten har förfarit inom ramen för sin i lagen föreskrivna prövningsrätt. Utkomststödet baserar sig också alltid på en individuell behovsprövning och ofta dessutom på en av en yrkesperson inom socialt arbete gjord bedömning, som justitieombudsmannen i egenskap av laglighetsövervakare inte kan ta befattning med. Justitieombudsmannen är inte ett alternativ till ändringssökande. Klagandena har också instruerats att använda de lagstadgade besvärsmöjligheterna.

Av justitieombudsmannen har också krävts åtgärder för att höja utkomststödets nivå. I synnerhet personer som för lång tid blivit beroende av utkomststödet har upplevt, att utkomststödet inte räcker till ens för de nödvändiga utgifterna.

Minimiutkomstskyddets nivå och innehåll har dryftats i flera arbetsgrupper och kommittéer allt sedan 1970-talet. Redan då kom man fram till, att det i sista hand beviljade skyddet skall möjliggöra en socialt acceptabel levnadsstandard, som inte avviker för mycket från befolkningens genomsnittliga levnadsstandard, men å andra sidan bevarar sin karaktär av att sporra till att reda sig självständigt. Utkomststödets nuvarande grunddel bygger på med Statistikcentralens konsumtionsundersökning erhållna uppgifter om de penningssummor som hushåll med små inkomster (de två lägsta inkomsttagarkvintilerna) använder för vissa utgiftsposter. På basis av detta har av utkomststödets grunddel kalkylmässigt 49 % ansetts hänföra sig till utgifter för kosten, 9 % på utgifter för kläder och skodon, 20 % på informationskostnader, 3 % på mindre hälsovårdsutgifter och 19 % på övriga utgifter som hör till det dagliga uppehållet. Utkomststödets tillräcklighet för vissa utgifter kan också bedömas empiriskt. En svårare fråga är däremot, vilka utgifter utkomststödet borde täcka. I verkligheten använder familjer som får utkomststöd på samma sätt som övriga familjer pengar också för annat än utgifter som

omfattas av utkomststödet, varvid den som lever beroende av utkomststöd blir tvungen att pruta på nödvändiga utgifter, såsom utgifter för mat och kläder.

Utkomststödet har från lagens ikraftträdande 1.3.1998 varit i huvuddrag oförändrad med undantag för indexförhöjningar och att sju procents självriskandelen i bostadsutgifterna slopades från 1.9.2006. Inkomststödet är bunden till folkpensionsindex (till slutet av år 2000 till beloppet av full folkpension) och den höjs på samma sätt som andra till detta index bundna förmåner, såsom t.ex. folkpensionen och arbetslöshetsskyddet. Folkpensionsindex för sin del baserar sig på levnadskostnadsindex, som räknas enligt uppgifter om de viktigaste nyttigheternas pris. Emedan utkomststödet inte är bundet exempelvis till förändringarna av löneinkomsterna, innebär en ökning av dessa inkomster under ekonomiskt goda tider att klyftan mellan löneinkomsterna och inkomstnivån för dem som lever beroende av utkomststöd växer.

Så som inledningsvis konstaterades, är det i sista hand beviljade utkomststödet en grundläggande fri- och rättighet och skyddets nivå är också en laglighetsfråga. Emellertid är i sista hand utkomststödet nivå ett sådant lagstiftningsärende som hör till det samhälleliga beslutsfattandet, och som justitieombudsmannen i egenskap av laglighetsövervakare inte har ansett sig kunna ta befattning med. □□□□