

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken och till lagar om ändring av 13 § i lagen om småbarnspedagogik och av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken och till lagar om ändring av 13 § i lagen om småbarnspedagogik och av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (RP 60/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne-Marie Brisson, undervisnings- och kulturministeriet
- JM, doktorand i juridik Johannes Heikkonen
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- biträdande professor, docent Pauli Rautiainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken.

I avsnittet om lagstiftningsordningen granskar regeringen förslaget med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 §, de kulturella rättigheterna enligt 16 § och rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. Dessutom beaktar motiveringen till lagstiftningsordningen kravet på lagbunden förvaltning i grundlagens 2 § 3 mom. och den tryggade kommunala självstyrelsen enligt grundlagens 121 §. Också vissa förpliktelser som följer av internationella avtal beaktas i motiven till lagstiftningsordning.

Lagförslagen kan enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 21/2016 rd

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av augusti 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Den föreslagna lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken (nedan kallad den föreslagna klientavgiftslagen) är konstitutionellt relevant särskilt med tanke på höjda klientavgifter.

Genom att ordna småbarnspedagogisk verksamhet fullgör det allmänna sin skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Grundlagsutskottet har emellertid redan tidigare påpekat att regleringen om småbarnspedagogiken i första hand ska bedömas som reglering om socialtjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt utskottet har denna utgångspunkt inte förändrats trots att benämningen dagvård i lagen ersatts med småbarnspedagogisk verksamhet och småbarnspedagogiken samtidigt administrativt har överförts från social- och hälsovårdsministeriets till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Grundlagens terminologi är nämligen autonom i förhållande till klassificeringar som görs i vanlig lagstiftning (GrUU 12/2015 rd, s. 3). Genom den småbarnspedagogiska verksamheten fullgör det allmänna också sin skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster, främja befolkningens hälsa och stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Höjning av klientavgifterna

Bakom propositionen ligger framför allt sparmålet för de offentliga finanserna. Enligt propositionen ska höjningarna genomföras på ett sätt som innebär att de huvudsakligen gäller familjer inom de tre högsta inkomstdecilerna i Statistikcentralens statistik över inkomstfördelningen. I de lägre inkomstklasserna är avgiftshöjningarna små. För de familjer med två eller tre personer som har det allra lägsta inkomsterna kommer avgifterna för småbarnspedagogisk verksamhet att sjunka. Även den s.k. nollavgiftsklassen blir kvar. Genom detta säkerställs det att avgiften inte utgör ett hinder för barn i familjer med de allra lägsta inkomsterna att delta i småbarnspedagogisk verksamhet. Enligt den föreslagna 13 § ska avgiften dessutom efterskänkas eller sänkas, om familjens möjligheter att försörja sig eller försörjningsplikten äventyras av att avgiften tas ut. Avgiften ska också sänkas eller efterskänkas innan klienten beviljas utkomststöd.

Som utskottet ser det är det väsentliga när man bedömer den föreslagna klientavgiftslagen med avseende på dessa aspekter att en höjning av avgifterna för den småbarnspedagogiska verksamheten kan anses vara en försämring av det stöd till barnfamiljerna som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt utskottet kan statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur i och för sig vara en godtagbar grund för att i viss mån göra ingrepp också i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna. Då gäller det dock att beakta att bestämmelserna sammantaget inte får urholka den grundlagsfästa stödförpliktelsen (t.ex. GrUU 12/2015 rd, s. 3 och de utlåtanden som nämns där).

Utlåtande GrUU 21/2016 rd

När utskottet granskat avgifter har det dessutom ansett att avgifterna inte får leda till att de behövande inte har möjlighet att få dem eller till att de behövande blir tvungna att tillgripa stöd för sin oundgängliga försörjning enligt 19 § 1 mom. (GrUU 10/2009 rd, s. 3/I och de utlåtanden och betänkanden som nämns där). Dessutom har grundlagsutskottet utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 5) också tillmätt konstitutionell betydelse åt att en försämring tidsmässigt begränsas till den tid de offentliga finanserna förväntas vara allvarligt ansträngda (se GrUU 11/2015 rd, s. 3, och GrUU 10/2015 rd, s. 3) och åt nivån på förmånerna i förhållande till läget i fråga om de offentliga finanserna (se t.ex. GrUU 12/2015 rd, s. 3). Utskottet anser det också vara klart att en försämring inte får leda till att kärnan i grundrättighets- och människorättsförpliktelserna blir en död bokstav (t.ex. GrUU 14/2015 rd, s. 3).

I ljuset av dessa synpunkter är varken avgiftshöjningen i den föreslagna klientavgiftslagen eller sättet att genomföra den på konstitutionellt problematiska, menar utskottet.

Utskottet har flera gånger påpekat att den sammantagna effekten av olika reformer som påverkar barnfamiljerna inte får bli oskälig (se GrUU 19/2016 rd, s. 2, och GrUU 12/2015 rd, s. 5). Dessutom vill utskottet fästa uppmärksamhet vid att avgiftshöjningarna också enligt propositionsmotiven kan påverka beteendet hos människor i olika livssituationer på många olika sätt. Därför har det enligt regeringens motivering varit svårt att bedöma propositionens konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Statsrådet bör ge akt på vilka konsekvenser verkställandet av lagstiftningen faktiskt har på barnfamiljernas ekonomiska situation och på jämställdheten.

Skydd för personuppgifter

Den föreslagna 17 § gäller myndigheternas rätt att få upplysningar. Enligt motiveringen till den bestämmelsen ska de uppräknade uppgiftsskyldiga vara skyldiga att på begäran av de myndigheter som sköter uppgifter inom den småbarnspedagogiska verksamheten avgiftsfritt och oberoende av sekretessbestämmelserna lämna alla uppgifter och utredningar om serviceanvändarens och hans eller hennes familjs ekonomiska ställning och som de förfogar över, som i väsentlig grad påverkar storleken på avgiften och som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna bestämma denna avgift eller som behövs för att kontrollera de uppgifter som lämnats till myndigheten.

Vidare framgår det av motiven till den bestämmelsen och till lagstiftningsordningen att det är meningen att bestämmelsen till sitt innehålla ska motsvara 20 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, som antagits med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 7/2000 rd, s. 3/II—4/I, och GrUU 7a/2000 rd, s. 2/II—3/I). Men ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen avviker emellertid från motiveringen och från ordalydelsen i den nämnda lagen: när det gäller en myndighets rätt att få upplysningar som den använder för att kontrollera mottagna uppgifter är ett villkor för att den ska få upplysningarna att de behövs och inte att de är nödvändiga ("*...eller som behövs för att kontrollera de uppgifter som lämnats till myndigheten*").

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter 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 uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgif-

Utlåtande GrUU 21/2016 rd

ter kan enligt utskottet gälla "uppgifter som behövs" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet 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 och de utlåtanden som nämns där).

Därför måste 17 § i den föreslagna klientavgiftslagen ändras antingen så att rätten att få upplysningar kopplas till nödvändighetskravet också i detta avseende eller så att innehållet i uppgifterna preciseras. En sådan ändring är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 17 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 19.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Wille Rydman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.