

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa andra lagar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa andra lagar (RP 73/2023 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- docent, tenure track-professor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner, lagen om ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner, lagen om arbetslöshetskassor, lagen om ändring av lagen om arbetslöshetskassor och lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024. Tillämpningen av de ändringar som föreslås för lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska enligt propositionen ske gradvis så att de förslag som gäller förlängning av självrisktiden och inverkan av semesterersättningen tillämpas från och med lagens ikraftträdande, de förslag som gäller slopande av barnförhöjningen och slopande av det skyddade beloppet vid jämkning tillämpas från och med den 1 april 2024 och de förslag som gäller arbetsvillkoret tillämpas från och med den 2 september 2024.

Utlåtande GrUU 16/2023 rd

I propositionen ingår ett avsnitt om lagstiftningsordningen och propositionens förhållande till grundlagen. Regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och i sju andra lagar. De föreslagna ändringarna avses gälla arbetsvillkoret för löntagare, jämkningen av arbetslöshetsförmåner och begynnelse tidpunkten för rätten till arbetslöshetsförmåner samt barnförhöjningen som betalas i samband med arbetslöshetsförmåner.

(2) Arbetsvillkoret för löntagare, vilket är en förutsättning för att bevilja arbetslöshetsdagpenning, ska enligt förslaget ändras så att det i fortsättningen bestäms på basis av de inkomster av lönearbete som omfattas av en försäkring. Tiden som hänför sig till arbetsvillkoret för löntagare ska förlängas från nuvarande cirka sex månader till tolv månader. Med avseende på jämkning av arbetslöshetsförmåner föreslås det att det så kallade skyddade beloppet, det vill säga den del av inkomsten som inte beaktas vid uträkningen av beloppet av en jämkad arbetslöshetsförmån, ska slopas. När det gäller begynnelse tidpunkten för rätten till förmåner föreslås det att självrisktiden ska förlängas från en tid som motsvarar fem dagars arbetslöshet till sju arbetslöshetsdagar. Det föreslås att barnförhöjningen i samband med arbetslöshetsförmåner slopas. Det föreslås dessutom att semesterersättning som betalas när ett heltidsarbete som varat över två veckor upphör ska hindra att arbetslöshetsförmåner betalas för den tid över vilken semesterersättningen periodiseras.

(3) Bestämmelserna har betydelse särskilt med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen. Enligt den bestämmelsen ska 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. Bestämmelsen ålägger lagstiftaren skyldighet att garantera var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa i momentet uppräknade sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74).

(4) Slopandet av arbetslöshetsförmånens barnförhöjning kan anses vara av betydelse också i förhållande till det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att stödja familjens möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt (se GrUU 17/1995 rd, s. 3/II, GrUU 12/1995 rd, s. 2/II). Bestämmelsen ålägger det allmänna uppgiften att stödja dem som har omsorg om barn och inkluderar också en dimension av materiellt stöd till barnfamiljer (RP 309/1993 rd, s. 76, och GrUB 25/1994 rd). Grundlagsutskottet har dock ansett att grundlagen inte anger hur denna skyldighet ska fullgöras (GrUU 12/1995 rd, s. 2/II).

Propositionens syften

(5) Enligt propositionen (s. 6) har skuldkvoten inom de offentliga finanserna ökat avsevärt över de senaste cirka femton åren. För att stoppa den ökande skuldsättningen förutsätts enligt propo-

Utlåtande GrUU 16/2023 rd

sitionen att de offentliga finanserna stärks. Enligt propositionsmotiven (s. 23) är syftet med propositionen att förenkla systemet för utkomstskydd för arbetslösa och öka sysselsättningen genom att förbättra incitamenten för sysselsättning. Genom de ändringar som föreslås i propositionen eftersträvas en minskning av utgifterna för arbetslöshetsförmåner med cirka 500 miljoner euro, vilket skulle stärka de offentliga finanserna med cirka 250 miljoner euro netto. Dessutom eftersträvas att de offentliga finanserna också stärks genom sysselsättningseffekten. Den uppskattade sysselsättningseffekten av de ändringar som föreslås i propositionen är cirka 20 000 personer, vilket bedöms stärka de offentliga finanserna med cirka 550 miljoner euro.

(6) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och grundlagsutskottets etablerade praxis är tryggheten av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen i sig oberoende av den gällande sociallagstiftningen och hör alltså inte direkt samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74/II, GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har man vid formuleringen av förslagen till bestämmelser om ekonomiska och sociala grundläggande fri- och rättigheter i den dåvarande regeringsformen fäst särskild uppmärksamhet vid de faktiska möjligheterna att förverkliga dessa rättigheter och försäkrat sig om att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras (RP 309/1993 rd, s. 20/I). Det ligger helt i linje med den aktivitetsplikt som ålagts lagstiftaren visavi dimensioneringen av sociala rättigheter att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska resurser och att man kan ta hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna vid dimensioneringen av förmåner som direkt finansieras av det allmänna (se t.ex. GrUU 34/1996 rd, s. 2—3, och GrUU 6/2009 rd, s. 8). Utskottet har ansett att dessa principer också lämpar sig för den konstitutionella bedömningen av stödförpliktelsen enligt 19 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 32/2014 rd, GrUU 25/2012 rd). Utskottet har alltså ansett att sparmålet för statsfinanserna under en ekonomisk lågkonjunktur är en godtagbar grund att i viss mån ingripa exempelvis i barnbidragets nivå.

(7) Den föreslagna regleringens syfte att öka sysselsättningen anknyter dessutom till skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 18 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen. Bestämmelsen tar inte ställning till vilka metoder som ska anlitas vid skötseln av sysselsättningen (jfr (RP 309/1993 rd s. 72). Med beaktande av propositionens bedömningar av i vilken grad sysselsättningen stärks kan lagförslaget anses ha betydelse med tanke på skyldigheten att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 32/2022 rd, stycke 3).

De föreslagna ändringarna

(8) När det gäller begynnelse tidpunkten för rätten till förmåner föreslås det i propositionen att självrisktiden ska förlängas från en tid som motsvarar fem dagars arbetslöshet till sju arbetslöshetsdagar. Dessutom föreslås bestämmelser om periodisering av semesterersättningen. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att en förlängning av självrisktiden inom utkomstskyddet för arbetslösa har så ringa konsekvenser att den inte bereder problem med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 16/1996 rd). Grundlagsutskottet har också tidigare tagit ställning till periodisering av semesterersättning och konstaterat att den inte har betydelse konstitutionellt sett, eftersom den berörda personens utkomst under den tid som ändringen avser inte är beroende av

Utlåtande GrUU 16/2023 rd

arbetslöshetsdagpenning och regleringen inte är förknippad med ekonomiska förluster till följd av arbetslöshet (GrUU 16/1996 rd). Utskottet anser att den föreslagna förlängningen av självrisktiden och periodiseringen av semesterersättningen i princip kan bedömas på samma sätt.

(9) Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis kan statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur vara en godtagbar grund för att i viss mån också göra ingrepp i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd och t.ex. GrUU 25/2012 rd och GrUU 44/2014 rd). Men inte heller då får bestämmelserna sammantaget äventyra den grundlagstryggade grundläggande fri- eller rättigheten (GrUU 14/2015 rd, s. 3). Enligt förarbetena till grundrättighetsreformen uppfylls kraven i 19 § 2 mom. i grundlagen inte av lagstiftningsändringar som innebär ett väsentligt ingrepp i tryggheten av den grundläggande försörjningen (RP 309/1993 rd, s. 75, se även t.ex. GrUU 40/2018 rd och GrUU 45/2017 rd). 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).

(10) I fråga om 19 § 3 mom. i grundlagen bör det enligt grundlagsutskottet beaktas att regleringen som helhet betraktad inte får urholka den grundlagsfästa stödförpliktelsen (GrUU 32/2014 rd, s. 2/II, GrUU 25/2012 rd, s. 2–3). Till exempel lagstiftningsändringar som skulle innebära en väsentlig försämring av det materiella stödet till familjer uppfyller inte kraven i bestämmelsen. Därför skulle till exempel en betydande försämring av barnbidragssystemet utan andra kompenserande åtgärder vara ett problem med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. (GrUU 32/2014 rd, s. 2/I, GrUU 25/2012 rd, s. 2/I–II).

(11) Regeringen föreslår att barnförhöjningen inom utkomstskyddet för arbetslösa slopas. Enligt propositionsmotiven (s. 74) skulle slopandet av barnförhöjningen öka mottagandet av utkomststöd bland barnfamiljer. Ett ökat beroende av utkomststöd skulle enligt propositionen (s. 74) avsevärt försvaga incitamenten för sysselsättning på deltid. Incitamenten för sysselsättning på heltid skulle dock inte försvagas. De föreslagna ändringarna påverkar enligt propositionen (s. 74) inte inkomsterna för de barnfamiljer som har det sämst ställt och de barnfamiljer som har de lägsta inkomsterna och som får utkomststöd. Enligt propositionen (s. 134) kommer man genom en separat proposition att förbättra barnfamiljernas försörjning genom att höja barnbidraget för barn under tre år, höja barnbidragets ensamförsörjartillägg, utveckla försörjartillägget för studerande och höja barnbidraget för familjer med många barn.

(12) Grundlagsutskottet fäster särskilt i fråga om slopandet av barnförhöjningen uppmärksamhet vid att propositionen (s. 133) endast mycket kortfattat redogör för FN:s konvention om barnets rättigheter och för de ställningstaganden och annan tolkningspraxis i fråga om Finland som gjorts av dess övervakningsorgan, FN:s kommitté för barnets rättigheter. Grundlagsutskottet ser det som beklagligt att propositionen i fråga om slopandet av barnförhöjningen inte alls redogör för andra alternativa sätt att genomföra åtgärderna, utan endast hänvisar till regeringsprogrammet (s. 85). Utskottet påpekar att de konstitutionella aspekterna inte kan åsidosättas i regeringspropositioner eller ersättas med hänvisningar till regeringsprogrammet eller statsbudgeten (se t.ex. GrUU 19/2016 rd, GrUU 9/2016 rd, GrUU 60/2014 rd).

(13) Med beaktande av de befintliga stödsystemen finns det dock enligt grundlagsutskottets uppfattning inget till 19 § 3 mom. i grundlagen anknyttande konstitutionellt hinder för att slopa barn-

Utlåtande GrUU 16/2023 rd

förhöjningen. Även om de föreslagna ändringarna inte till alla delar kan anses vara obetydliga, anser utskottet att de nu föreslagna ändringarna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte heller till övriga delar försämrar den grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen så väsentligt att regleringen inte uppfyller kraven i 19 § 2 mom. i grundlagen (se även GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 47/2017 rd, s. 4). För att familjer som fått barnförhöjning inte ska råka ut för oskäligen situationer anser grundlagsutskottet dock att det är viktigt att social- och hälsovårdsutskottet utreder om det genom att vidareutveckla de föreslagna övergångsbestämmelserna är möjligt att gradera ikraftträdandet av ändringarna så att de som slopandet av familjeförhöjningen gäller får mer tid än vad som föreslagits för att anpassa sig till den nya situationen.

(14) Enligt propositionen (s. 61—62) ökar ändringarna i utkomstskyddet för arbetslösa behovet av utkomststöd. Enligt propositionen (s. 51—52) kompenserar utkomststödet en del av de negativa konsekvenserna av ändringarna i utkomstskyddet för arbetslösa för hushållens disponibla inkomster. Grundlagsutskottet har konstaterat att den grundläggande försörjning som tryggas i 19 § 2 mom. i grundlagen är en mer långtgående trygghet än rätten enligt 1 mom. till oundgänglig försörjning och omsorg. Systemet för tryggad grundläggande försörjning får alltså inte utgöras av den trygghet i sista hand som följer av 1 mom. (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, s. 10, GrUU 48/2006 rd, s. 2, GrUU 25/2013 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har ansett det oroväckande att den föreslagna lagstiftningen beräknas styra bidragstagarna till att bli mottagare av utkomststöd, som är avsett att vara ett sistahandsalternativ (se också GrUU 47/2017 rd, GrUU 51/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Grundlagsutskottet påpekar också att utkomststödet är förenat med en behovsprövning och utgiftskontroll som avviker från det övriga sociala trygghetssystemet (se också GrUU 14/2023 rd, stycke 16).

Beredningen av propositionen

(15) Enligt proposition (s. 7) har propositionen beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Remissyttranden om lagförslaget kunde lämnas in 4—15.9.2023. Det avviker från huvudregeln i anvisningen om hörande vid författningsberedning, enligt vilken det ska reserveras minst sex veckor för skriftliga yttranden. Enligt propositionsmotiven var remisstiden kortare än den rekommenderade remisstiden på sex veckor på grund av det brådskande tidsschemat. Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att en avvikelse från huvudregeln ska motiveras sakligt och att god lagberedningssed ska följas. Utskottet anser att konsekvensbedömningarna och motiveringen till lagstiftningsordningen är sakliga.

(16) Korseffekter för samma personers del kommer enligt propositionen (s. 126) också på andra håll, nämligen genom förslagen i regeringens proposition om så kallad indexfrysning (RP 75/2023 rd), och dessutom berör de ändringsförslag som gäller det allmänna bostadsbidraget (RP 74/2023 rd) delvis samma persongrupper som även berörs av effekterna av den nu aktuella propositionen. Dessa konsekvenser har behandlats i en promemoria av social- och hälsovårdsministeriet om bedömningen av de samverkande konsekvenserna av ändringarna i den sociala tryggheten 2024. Även om promemorian enligt grundlagsutskottet i sig kan anses vara tämligen omfattande med tanke på konsekvensbedömningarna, anser utskottet det vara problematiskt att promemorian inte innehåller någon uttrycklig granskning av propositionernas konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (se även GrUU 14/2023 rd, stycke 18). Grundlagsutskottet har konstaterat att de grundläggande fri- och rättigheterna är individuella, vil-

Utlåtande GrUU 16/2023 rd

ket i fråga om konsekvensbedömningen innebär att särskild uppmärksamhet ska fästas vid de fall där de negativa konsekvenserna är som störst, även om antalet sådana fall eventuellt är lågt (GrUU 51/2017 rd, s. 4).

(17) Enligt grundlagsutskottet får effekterna av de föreslagna ändringar som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och andra planerade reformer sammantagna inte vara oskäligen (se t.ex. GrUU 30/2020 rd, s. 10, GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 19/2016 rd, s. 3, GrUU 12/2015 rd, s. 5, GrUU 11/2015 rd, s. 3—4). Utskottet har också konstaterat att om regeringen lämnar separata propositioner om en och samma fråga kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en viss proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (GrUU 60/2014 rd). Utskottet har också påpekat att regeringen bör sträva efter att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller viss lagstiftning eller att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 12/2020 rd, se även GrUU 19/2016 rd). Utskottet anser att frågan också berör riksdagens rätt att få information enligt 47 § i grundlagen (GrUU 30/2020 rd, s. 10).

(18) Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid bristerna i bedömningen av de sammantagna konsekvenserna av de propositioner som är under behandling i riksdagen, särskilt i fråga om konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Statsrådet måste noggrant följa propositionens konsekvenser särskilt med avseende på de rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen och vid behov vidta åtgärder för att rätta till de problem som upptäcks.

(19) I propositionen (s. 132—135) konstateras det att den föreslagna regleringen är av betydelse också med tanke på FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den reviderade europeiska sociala stadgan, FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I motiveringen redogörs också till exempel för tillämpningspraxis inom kommittén för sociala rättigheter och ESK-kommittén, som övervakar den europeiska sociala stadgan.

(20) Grundlagsutskottet konstaterar också med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden (GrUU 47/2017 rd, GrUU 40/2018 rd) att de stater som satt i kraft den europeiska sociala stadgan har förbundit sig att skydda de rättigheter som anges i stadgan. Finland har dessutom förbundit sig till stadgans tilläggsprotokoll angående ett kollektivt klagomålsförfarande. Grundlagsutskottet upprepar att det förhåller sig mycket allvarligt till de synpunkter som lagts fram i övervakningen av stadgan (se GrUU 40/2018 rd, GrUU 47/2017 rd, s. 5). Utskottet anser att statsrådet snarast bör inleda en grundlig granskning av frågan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 16/2023 rd

Helsingfors 28.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Pihla Keto-Huovinen saml (delvis)
medlem Anna Kontula vas
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml (delvis)
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.

Utlåtande GrUU 16/2023 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

Vi vill lyfta fram kritiken från de sakkunniga om att propositionen, som har stora konsekvenser för samhället och som kan betecknas som betydande för en enskild svag person, inte innehåller någon tillräcklig bedömning av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och inte heller till alla delar en heltäckande och ändamålsenlig bedömning av grundlagsenligheten. Grundlagsutskottet har samtidigt behandlat flera olika propositioner som måste bedömas med avseende på 19 § 2 och 3 mom., men bedömningen av de samlade konsekvenserna av dessa propositioner har varit mycket bristfällig. Till skillnad från majoriteten i grundlagsutskottet anser vi att den oklarhet som kvarstår inte kan utnyttjas som grund för att godkänna att propositionen framskrider i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottets tillsynsuppgift förutsätter att utskottet måste försäkra sig om att de förslag som det behandlar är förenliga med grundlagen. Om detta inte kan säkerställas kan propositionen inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Ytterst kan hela den nuvarande mekanismen för grundlagskontroll äventyras, om lagförslag om försämringar i den grundläggande försörjningen läggs fram i flera delar eller om konsekvensbedömningarna är bristfälliga och om detta leder till att tillsynen över grundlagsenligheten försvagas.

Också majoriteten i grundlagsutskottet ser det som problematiskt att propositionen endast mycket kortfattat redogör för FN:s konvention om barnets rättigheter och för de ställningstaganden och annan tolkningspraxis i fråga om Finland som gjorts av dess övervakningsorgan, FN:s kommitté för barnets rättigheter. Vid bedömningen av om propositionen är förenlig med grundlagen måste man beakta de lösningar och rekommendationer som tillsynsorganen för de människorättskonventioner som är bindande för Finland har gett. Europeiska kommittén för sociala rättigheter anser i sitt beslut av den 15 februari 2023 att nivån på grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet inom utkomstskyddet för arbetslösa är otillräcklig och strider mot artiklarna 12 och 13 i den europeiska sociala stadgan. Kommittén för barnets rättigheter, som övervakar att konventionen om barnets rättigheter följs, uppmanade i sina slutsatser till Finland den 2 juni 2023 att undvika nedskärningar i den sociala tryggheten som påverkar barn som löper risk för fattigdom och utslagning och att ytterligare stärka de åtgärder som garanterar en tillräcklig levnadsstandard för varje barn. Slutsatserna gällde konventionens artiklar 26 och 27 om barnets rätt till social trygghet och till en tillräcklig levnadsstandard.

I grundlagsutskottets praxis har det fastställts att omständigheter som anförs i propositioner och som hänför sig till läget och utvecklingsutsikterna i de offentliga finanserna i sig kan motivera en försämring av de förmåner som avses i 19 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis uppfyller inte lagstiftningsändringar som innebär ett väsentligt ingrepp i tryggheten av den grundläggande försörjningen kraven i grundlagen (t.ex. GrUU 45/2017 rd, s. 3 och de handlingar som nämns där). Slopandet av barnförhöjningen inom utkomstskyddet för arbetslösa har utifrån de siffror som presenteras i propositionen konsekvenser på individnivå som bör anses väsentliga med beaktande av hur grundlagsutskottet tidigare har bedömt nedskärningar i de förmåner som skyddas av 19 § 2 mom. i grundlagen. Även om en del av denna effekt kompenseras genom utkomststöd och allmänt bostadsbidrag, undanröjer detta inte problemet med propositionen. Grund-

Utlåtande GrUU 16/2023 rd
Avvikande mening 1

lagsutskottet har i sin tidigare praxis uttryckligen ansett att utkomststödet är en förmån i sista hand enligt 19 § 1 mom. i grundlagen, och lagstiftaren bör försöka undvika lösningar som överför människor från den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. till ett skydd i sista hand. Dessutom kan effekterna av att barnförhöjningen slopas vara betydande på individnivå även efter dessa möjligen kompenserande element. I propositionen motiveras inte heller proportionaliteten eller nödvändigheten av de föreslagna åtgärderna på det sätt som grundlagsutskottet och övervakningsorganen för de människorättskonventioner som är bindande för Finland har förutsatt när det görs ingrepp i den grundläggande försörjningen.

På dessa grunder anser vi att bestämmelserna i fråga om barnförhöjningen måste ändras så att konsekvenserna för barnfamiljerna blir betydligt mindre än vad som föreslagits och att en sådan ändring bör vara en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen i övrigt godkänner utlåtandet enligt utskottets beslut, men att stycke 12 och utskottets förslag till beslut godkänns med ändringar (Avvikande meningens ändringsförslag).

Avvikande meningens ändringsförslag

(14) Även om de föreslagna ändringarna i utkomstskyddet för arbetslösa inte kan anses vara obetydliga, försämrar de likväl inte den grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen så väsentligt att den föreslagna regleringen inte uppfyller kraven i 19 § 2 mom. i grundlagen (se även GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 47/2017 rd, s. 4). Grundlagsutskottet anser dock att det föreslagna slopandet av barnförhöjningen kan anses innebära en väsentlig försämring av den grundläggande försörjningen och stödet till familjerna. Utskottet har inte heller utifrån de uppgifter som ges i propositionen om förbättrande av barnfamiljers försörjning kunnat förvissa sig om att dessa åtgärder kompenserar de föreslagna försämringarna. Bestämmelserna om barnförhöjningen måste därför ändras så att konsekvenserna för barnfamiljerna blir betydligt mindre än vad som föreslås. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 16/2023 rd
Avvikande mening 1

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om konsekvenserna av sloandet av barnförhöjning beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 28.11.2023

Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Fatim Diarra gröna
Ville Skinnari sd
Maria Guzenina sd

Utlåtande GrUU 16/2023 rd
Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

Kommittén för barnets rättigheter konstaterar i sin allmänna kommentar till artikel 4 i konventionen om barnets rättigheter (*General Comment No. 19 [2016] Public budgeting for the realization of children's rights [art. 4]*) att staterna bör undvika åtgärder som försvagar barnens ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Enligt den allmänna kommentaren ska försvagningar som drabbar barn, särskilt utsatta barn, göras i sista hand även under ekonomiska kriser. Försämringar som riktar sig mot barnets rättigheter ska vara nödvändiga, skäligen, proportionella, icke-diskriminerande och temporära.

Kommittén för barnets rättigheter uppmanade i sina rekommendationer av den 2 juni 2023 Finland att undvika nedskärningar i den sociala tryggheten för barn som löper risk för fattigdom och social utslagning.

Det föreslagna sloandet av barnförhöjningen motiveras med de ekonomiska sparmålen. Enligt propositionen har man vid beredningen av propositionen inte bedömt några alternativa lösningar. Nedskärningar som riktas mot barn ska komma i sista hand och vara nödvändiga, men nödvändigheten har inte motiverats i propositionen, och några alternativ har inte bedömts på det sätt som konventionen om barnets rättigheter förutsätter. Propositionen står till denna del i strid med människorättskonventionen som är bindande för Finland.

Barnförhöjningen inom utkomstskyddet för arbetslösa kan enligt propositionsmotiven och den utredning som lämnats till utskottet inte slopas genom vanlig lag. Förslagen om detta bör strykas ur propositionen. Den här ändringen bör vara ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avvikande mening

Jag föreslår

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1, 3, 4, 5 och 6 bara om den konstitutionella anmärkningen om barnförhöjningen beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 28.11.2023

Anna Kontula vänst