

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 17/1995 rd

Regeringens proposition 172/1995 rd

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 7 november 1995 remitterade regeringens proposition 172/1995 rd med förslag till ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd till social- och hälsovårdsutskottet för beredning, bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Harri Skog och överinspektören Pasi Järvinen vid arbetsministeriet, regeringsrådet Timo Lankinen vid undervisningsministeriet, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, överdirektören K. J. Lång, juris doktorn Liisa Nieminen, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin, professorn Kaarlo Tuori och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en sådan ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd att en person under 20 år som saknar yrkesutbildning och första gången kommer ut på arbetsmarknaden inte skall ha rätt till arbetsmarknadsstöd, om han inte deltar i en arbetskraftspolitisk åtgärd. Samtidigt skall dessa unga garanteras antingen en utbildnings- eller en arbetspraktikplats. En person under 20 år kan få arbetsmarknadsstöd för arbetslöshetstiden bara om han har yrkesutbildning.

Barnförhöjningarna i anknytning till arbetsmarknadsstödet skall skäras ner. Väntetiden för utbetalning av arbetsmarknadsstöd som gäller dem som första gången kommer ut på arbetsmarknaden och saknar yrkesutbildning skall förlängas från tre till fem månader. Vidare föreslår regeringen en självrisktid som innebär att stöd inte betalas för de fem första arbetslöshetsdagarna.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 1996. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1996.

I den synnerligen detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen anses de ändringar väsentliga med tanke på lagstiftningsordningen som gäller arbetsmarknadsstödet till ungdomar som saknar yrkesutbildning och första gången kommer ut på arbetsmarknaden. Vidare konstateras den föreslagna förlängningen av väntetiden för arbetsmarknadsstöd ha betydelse med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen.

I motiveringen framhålls att det från 15 § 2 mom. regeringsformen går att härleda en förpliktelse att utveckla utkomstskyddet för arbetslösa och villkoren för det så att de främjar sysselsättning och möjligheterna att få arbete. Skyldigheten att delta i yrkesutbildning som ett villkor för utkomstskydd omfördelar resurser från passivt utkomstskydd till verksamhet som främjar en aktiv sysselsättning och stämmer därigenom överens med syftet med 15 § 2 mom. regeringsformen om främjande av sysselsättningen. Regeringen anser därför att om utbudet på utbildning ökas väsentligt och om syftet med 15 § 2 mom. regeringsformen behörligen beaktas kan det stadgas om ett särskilt villkor för arbetsmarknadsstöd i vanlig lagstiftningsordning.

I sin motivering till lagstiftningsordningen kommer regeringen till att lagförslaget inte innebär sådana väsentliga ingrepp i den grundläggande utkomsten som tryggas genom 15 a § 2 mom. regeringsformen att det måste behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning. Men med tanke på tillämpningen av stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter och att saken är tolkningsbar anser regeringen det ändå viktigt att utlåtan- de inhämtas av grundlagsutskottet i ärendet.

Utskottets ställningstaganden*Den föreslagna lagens 15 §*

RF 15 § 2 mom.

Vad gäller de föreslagna ändringarna i villkoren för arbetsmarknadsstöd är 15 § 2 mom. i den föreslagna lagen viktigast i statsförfattnings-

rättsligt hänseende. Det lämnar nämligen de personer mellan 17 och 19 år utan arbetsmarknadsstöd som första gången kommer ut på arbetsmarknaden, som saknar yrkesutbildning och som inte deltar i sysselsättningsfrämjande åtgärder enligt lagen. Ändringen avser att rikta om arbetsmarknadsstödet till dem som deltar i arbetskraftspolitiska åtgärder och att sporra unga att välja arbete eller utbildning framför passivt utkomststöd. Denna åtgärd avser också att minska ungdomsarbetslöshet som beror på avsaknad av yrkesskicklighet och utbildning.

Dessa syften i propositionen ligger i linje med 15 § 2 mom. regeringsformen, där det stadgas att "det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete" och vidare att "om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning skall stadgas genom lag".

RF 5 § 2 mom.

Föreslagna 15 § 2 mom. leder samtidigt till att unga i åldern 17—19 år särbehandlas jämfört med andra motsvarande grupper vad gäller villkoren för arbetsmarknadsstöd. Å andra sidan förbjuder 5 § 2 mom. regeringsformen att någon utan godtagbart skäl ges en annan ställning på grund av ålder.

Regeringen anser en sådan särbehandling av unga som saknar yrkesutbildning motiverad, eftersom de har dåliga möjligheter att konsolidera sin ställning på arbetsmarknaden, inte minst under rådande omständigheter. Om de fick yrkesutbildning skulle de ha betydligt ljusare framtidsutsikter på arbetsmarknaden. Samtidigt som villkoren för arbetsmarknadsstöd för denna grupp stramas åt kopplas arbetsmarknadsstödet enligt propositionen ihop med särskilda åtgärder som skall göra utbildning attraktivare. Enligt utskottets uppfattning utgör de särskilda problemen med ungdomsarbetslösheten en godtagbar grund med tanke på 5 § 2 mom. regeringsformen att särbehandla denna grupp såsom regeringen föreslår.

RF 15 a § 2 mom.

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad bland annat vid arbetslöshet. Enligt grundlagsutskottets betänkande (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II—11/I) om regeringens proposition om revidering av de grundläggande

gande fri- och rättigheterna förpliktar stadgandet lagstiftaren att "garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna skall ordna". Utskottet påpekade då att "tryggheten är förknippad med vissa sociala risksituationer som räknas upp i stadgandet och de stöd villkor som det stadgas om i lag och dessutom behovsprövning och procedurer."

Enligt tillkomsthändingarna till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1994 rd, s. 74/I) betyder skyddet för grundläggande utkomst enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen ett mera omfattande skydd än rätten till oundgänglig utkomst i 1 mom. De sociala trygghetssystem som garanterar en grundläggande utkomst skall enligt lagstiftarens avsikt göras så heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper som stannar utanför. Systemen behöver dock inte utsträckas till dem som omfattas av lagstadgade trygghetssystem och som med hänsyn till sin egen situation, t.ex. sina familjeförhållanden, i övrigt på det hela taget har möjligheter att skaffa sig en utkomst, även om deras normala utkomstmöjligheter vore sämre till exempel på grund av arbetslöshet. Med tanke på grundlagen är behovsprövning utifrån faktorer av detta slag således tillåten.

I de situationer som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen kan en individs grundläggande utkomst inte utgöras av den sistahandstrygghet som det stadgas om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd). Det är således inte förenligt med grundlagen att en person måste förlita sig på den sistahandstrygghet som avses i 1 mom., om han enligt statsförfattningen med stöd av 15 a § 2 mom. i de situationer som nämns där har rätt till tryggad grundläggande utkomst som det lagstadgas om på ovan angivet sätt.

Med hänvisning till det ovan anförda menar utskottet att regeringsformen inte i sig utgör ett hinder för att ställa upp villkor för stöd som tryggar en grundläggande utkomst. Dessa villkor kan med beaktande av den föreliggande sociala risksituationen, dvs. arbetslösheten, alldeles väl bygga på att den berörda själv aktivt medverkar till åtgärder som i sista hand bidrar till att bevara hans arbetsförmåga och till att sysselsätta honom. Utskottet anser det därför möjligt att villkoren för stöd i enlighet med den föreslagna lagen kopplas ihop med deltagande i sådana åtgärder som avses i lagen och som har ett uppenbart samband med strävan att minska hindren för sysselsättning på ett individuellt plan.

Ett problem vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen är dock att propositionen inte ger några rättsliga garantier för att en ung som hör till den aktuella gruppen kan bli delaktig av åtgärder enligt 15 § 2 mom. Även om meningen är att samtidigt väsentligt öka utbudet på utbildning och arbetspraktikplatser är det med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen i första hand betydelsefullt att en ung människa helt ställs utanför arbetsmarknadsstöd, om hon oberoende av sitt eget intresse inte blivit antagen till utbildning eller kunnat delta i andra motsvarande åtgärder.

Utskottet har den uppfattningen att denna möjlighet inte utgör något statsförfattningsrättsligt problem för 17-åringar på grund av föräldrarnas försörjningsplikt, men för 18- och 19-åringar betyder det att det uppstår en marginalgrupp i strid med grundlagen.

Lagförslaget kan dock behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om det ändras så att en situation som denna inte uppstår. Det kunde stadgas att unga i åldern 18 och 19 år som saknar yrkesutbildning, som första gången kommer ut på arbetsmarknaden och som söker sig till utbildning eller arbetspraktik dock har möjlighet att få arbetsmarknadsstöd utan den väntetid som det stadgas om i 16 §, om de inte inom utsatt tid har kunnat beredas tillfälle att delta i utbildning eller någon annan åtgärd enligt 15 § 2 mom. Likaledes kan de unga som får arbetsmarknadsstöd när lagen träder i kraft inte ställas utanför stödet innan deras intresse för att delta i nämnda åtgärder har utretts.

Den föreslagna lagens 16 §

Regeringen föreslår att väntetiden för utbetalning av arbetsmarknadsstöd skall förlängas från tre till fem månader. I praktiken drabbar denna förlängning dem som första gången kommer ut på arbetsmarknaden efter att ha fyllt 20 år och som saknar yrkesutbildning.

Den föreslagna väntetiden måste anses vara ganska lång. Utskottet finner det å andra sidan viktigt att den föreslagna förlängningen dock inte innebär någon helt ny reglering. Enligt det rådande systemet har de som omfattats av stadgandet och som inte blivit delaktiga av yrkesut-

bildning redan tidigare stiftat bekantskap med detta slag av villkor för arbetsmarknadsstöd. Det kan här vara skäl att påpeka att den nya väntetiden kommer att tillämpas enbart på dem som anmält sig som arbetslösa arbetssökande efter det lagen trätt i kraft. Utskottet menar att en sådan skärpning av stödvillkoren, som de facto tillämpas i mycket begränsad omfattning, kan genomföras genom en vanlig lag utan hinder av 15 a § 2 mom. regeringsformen.

Den föreslagna lagens 23 §

Regeringen föreslår att barnförhöjningen i anknytning till arbetsmarknadsstödet skall sänkas till 40 procent av motsvarande förhöjning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. I dagsläget är barnförhöjningarna lika stora inom båda dessa trygghetsystem vid arbetslöshet. Också arbetsmarknadsstödet är lika stort som grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Med hänsyn till arbetsmarknadsstödet storlek inverkar den föreslagna åtgärden i relation till 15 a § 2 mom. regeringsformen inte på lagstiftningsordningen för den föreslagna lagen. Enligt utskottet är det nödvändigt med en bedömning av de socialpolitiska grunderna för en sänkning av barnförhöjningen (jfr GrUU 12/1995 rd). Regeringen motiverar inte på något vis varför barnförhöjningarna för människor, som i princip befinner sig i en likadan ekonomisk situation, dvs. som får antingen arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning enligt utkomstskyddet för arbetslösa, genom lag skall stadgas vara olika stora. Regleringens socialpolitiska lämplighet bör bedömas med beaktande av den trygghet i sin helhet som 15 a § 3 mom. regeringsformen tillförsäkrar dem som svarar för omsorgen om ett barn.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, förutsatt att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning om 15 § 2 mom. behörigen beaktas.

Helsingfors den 17 november 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Håkämies, vice ordföranden J. Koskinen, medlemmarna Helle, Itälä, Jansson, Kallio,

Korkeaaja, H. Koskinen, Kurola, J. Leppänen, Prusti, Puhjo och Rantanen samt suppleanterna Juurola, Karjula och Rehn.

Avvikande åsikt

Syftet med regeringens proposition, nämligen att inrikta arbetsmarknadsstödet på dem som deltar i arbetskraftspolitiska åtgärder är helt acceptabelt. Avsikten är att sysselsätta unga som saknar yrkesskicklighet och utbildning. Syftet ligger i linje med 15 § 2 mom. regeringsformen, där det stadgas att "det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete" och vidare att "om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning skall stadgas genom lag".

Vi omfattar i övrigt utskottets utlåtande utom på de punkter som gäller föreslagna 16 och 23 §§.

Regeringen föreslår en rätt betydande förlängning av väntetiden för arbetsmarknadsstöd. Stadgandet i saken kommer att leda till situationer där arbetslösa som fyllt 20 år inte har rätt till arbetsmarknadsstöd förrän efter fem månaders arbetslöshet. Det uppstår problem i det fall att en person inte deltar i utbildning, arbetspraktik eller annan liknande aktiv arbetskraftspolitisk åtgärd. Den långa väntetiden tvingar dem till sådan sista-handstrygghet som avses i 15 a § 1 mom. regeringsformen (regeringen uppskattar i sin proposition att detta ökar utgifterna för utkomststöd med 50 miljoner mark) och står således i strid med den princip som antogs i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att förmåner enligt 15 a § 1 och 2 mom. regeringsformen är fristående från varandra. Vi anser således att den föreslagna förlängningen av väntetiden i 16 § från tre till fem månader står i strid med 15 a § 2 mom. regeringsformen.

Regeringen motiverar över huvud taget inte varför barnförhöjningarna för människor som i princip befinner sig i samma situation, dvs. som får antingen arbetsmarknadsstöd eller grunddag-

penning enligt utkomstskyddet för arbetslösa, genom lag skall stadgas vara olika stora. I 5 § 1 och 2 mom. regeringsformen stadgas om att alla är likställda inför lagen och om förbud mot diskriminering. Den föreslagna nedskärningen i barnförhöjningarna för dem som får arbetsmarknadsstöd, samtidigt som det inte föreslås några ingrepp i barnförhöjningarna i anknytning till utkomstskyddet för arbetslösa (grunddagpenning eller förtjänstdagpenning enligt utkomstskyddet för arbetslösa) och det inte heller anförs någon saklig motivering för en nedskärning, innebär godtycklig segregering och står således i strid med förbudet mot diskriminering i 5 § 2 mom. regeringsformen. Konflikten med grundlagen kan undanröjas antingen genom att det föreslagna stadgandet ändras eller genom att det anförs acceptabla och sakliga grunder för varför barnförhöjningarna skall skäras.

Å andra sidan betyder det behov av 60 miljoner mark i extra resurser för det kommunala utkomststödet som nämns i propositionen att barnfamiljer inte längre hänvisas till trygghet enligt 15 a § 2 och 3 mom. regeringsformen utan till trygghet enligt samma paragrafs 1 mom.

Nedskärningen, som föreslås vara 60 procent av den nuvarande barnförhöjningen, kan i vissa fall också tolkas innebära en väsentlig försämring.

Med stöd av det ovan sagda anför vi vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, förutsatt att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar om 15 § 2 mom. samt 16 och 23 §§ behörigen beaktas.

Helsingfors den 17 november 1995

Johannes Leppänen
Kyösti Karjula

Juha Korkeaaja
Vuokko Rehn

Veiho Puhjo