

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 25/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om ut- komstskydd för arbetslösa

Till Social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 oktober 1997 proposition 152/1997 rd med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- byråchef Niina Jussila, arbetslöshetsnämnden
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- juris doktor Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att grunddagpenningens bopp höjs med två mark. Barnförhöjningarna örbli oförändrade. I fortsättningen skall grundlagpenningen och barnförhöjningarna justeras rligen för att motsvara levnadskostnadsutvecklingen. Karenstiderna utan dagpenning och arbetskyldigheten till följd av att någon vägrar ta mot eller lämnar ett arbete utan giltigt skäl eller ör sig skyldig till andra arbetsmarknadsföreslår bli förlängda. Dessutom föreslås visa preciseringar i reformen av utkomstskyddet ör arbetslösa, som trädde i kraft i början av 1997.

Propositionen hänför sig till 1998 års udgetproposition. Den föreslagna lagen avses äda i kraft i början av 1998.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas frågan om lagstiftningsordningen vid ändringar i indexjusteringar och den föreslagna förlängningen av karenstiderna utan dagpenning och arbetsskyldigheten. Regeringen anser att förslagen inte i någotdera fallet innebär ett så väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande utkomsten enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen att det är nödvändigt att behandla lagförslaget i grundlagsordning. I samband med frågan om indexjusteringar framhåller regeringen emellertid att det är viktigt att få grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Viktiga grundlagsbestämmelser med tanke på propositionen är 12 § och 15 a § 2 mom. regeringsformen. Beträffande bestämmelserna om tryggad egendom i 12 § regeringsformen konstaterar utskottet att de föreslagna bestämmelserna inte har sådana retroaktiva verkningar som skulle påverka behandlingsordningen för lagförslaget.

Grunddagpenningen enligt arbetslöshets-skyddet i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och motsvarande del av förtjänstgarantin samt arbetsmarknadsstödet, som till storleken svarar mot grunddagpenningen, är sociala trygghetsförmåner som är knutna till 15 a § 2 mom. regeringsformen (GrUU 34/1996 rd). I författningsrättsligt hänseende är propositionen av betydelse bland annat för att den bestämmer att grunddagpenningens belopp skall vara 120 mark (22 §). Enligt propositionen motsvarar en grunddagpenning av denna storlek det indextal för folkpensionsindex som används för att räkna ut storleken på de folkpensioner som betalas ut i januari 1998 (ikraftträdelsebestämmelsens 3 mom.). Detta betyder att grunddagpenningen från och med början av nästa år är två mark större än nu. Justeringen av de lagbestämda beloppen ändras samtidigt så att den binds vid justeringen av folkpensionens fulla belopp (25 §). Också de ändringar som gäller karenstider utan dagpenning och arbetsförpliktelser till följd av så kallade arbetsmarknadsförseelser måste bedömas ur författningsrättslig synpunkt.

Grunddagpenningens belopp

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen garanteras var och en rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid bland annat arbetslöshet. I grundlagsutskottets betänkande om den regeringsproposition som ledde till en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II) sägs att denna bestämmelse förpliktar lagstiftaren "att garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt för denna lagfästa trygghet som det allmänna

skall ordna". Utskottet framhöll vidare att "tryggheten är förknippad med vissa sociala risk-situationer som räknas upp i stadgandet och de stödvillkor som det stadgas om i lag och dessutom behovsprövning och procedurer".

Utifrån tillkomsthändlingarna i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 74/I) innebär skyddet för grundläggande utkomst i 15 a § 2 mom. regeringsformen ett mera omfattande skydd än rätten till oundgänglig utkomst i 1 mom. Reformen avsåg inte (propositionen ovan, s. 74/II) att trygga enskilda förmåner eller att bevara nivån på dessa förmåner oförändrad. I de situationer som nämns i 15 a § 2 mom. kan garantierna för individens grundläggande utkomst inte utgöras av den trygghet som det i sista hand föreskrivs om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd). Det är således inte förenligt med grundlagen att en person som har konstitutionell rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad enligt 2 mom. i de situationer som där nämns hänvisas till den sistahandstrygghet som det stadgas om i 1 mom.

I sitt utlåtande 34/1996 rd ansåg grundlagsutskottet att de uteblivna indexjusteringarna 1997 och den permanent obeaktade indexutvecklingen under föregående justeringsperiod inte kränkte rätten enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen till tryggad grundläggande utkomst vid arbetslöshet. Det var då den andra lagstiftningsåtgärden med samma innehåll efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hade trätt i kraft. I samband med sin bedömning av lagstiftningsordningen påpekade utskottet dock att "efterläpningen i dagpenningen enligt utkomstskyddet för arbetslösa och i arbetsmarknadsstödet i förhållande till utvecklingen i levnadskostnadsindex kan göra det problematiskt att fullfölja denna grundläggande rättighet".

Jämfört med den reglering som behandlades i 1996 års utlåtande innebär lagförslaget att grunddagpenningens belopp höjs med två mark och å andra sidan att den indexutveckling enligt det nuvarande justeringssystemet som hinner ske innan reformen träder i kraft lämnas obeaktad. Förtjänstnivån i fråga har enligt motiveringen till

propositionen stigit med 2,63 procent från det första kvartalet 1996 till det första kvartalet 1997. Enligt den vedertagna tolkningen inom socialförsäkringen utgör en ändring med minst 5 procent en sådan väsentlig förändring i lönenivån som avses i 25 § i gällande lag om utkomstskydd för arbetslösa.

Utskottet anser att en dimensionering av grunddagpenningen enligt propositionen, där i och för sig en liten förhöjning ingår, med tanke på det statsekonomiska läget är acceptabel med hänsyn till en tryggad grundläggande utkomst. Enligt utskottets uppfattning strider inte 22 § i lagförslaget och 3 mom. i ikraftträdelsebestämelsen mot 15 a § 2 mom. regeringsformen.

Systemet med förhöjning av förmånerna

Ändringen enligt lagförslaget 25 § i systemet för justering av grunddagpenningens belopp saknar författningsrättslig betydelse. Ur författningsrättslig synvinkel kan ändringen understödjas, eftersom det är mera i linje med skyddet för en grundläggande utkomst enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen att binda justeringarna av nivån på utkomstskyddet för arbetslösa vid ändringar i levnadskostnadsindex. Grundlagsutskottet fäster dock social- och hälsovårdsutskottets uppmärksamhet vid att arbetslöshet anges som en social risksituation i 15 a § 2 mom. regeringsformen och att det därför är motiverat att skriva in fristående bestämmelser om förhöjningssystemet i 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa utan att koppla ihop förhöjningarna av förmånerna med höjningarna av folkpensionens fulla belopp.

Karenstider utan dagpenning och arbetsskyldighet

Lagförslaget innehåller flera bestämmelser (7—9 och 11 §) som gäller karenstider utan dagpenning och arbetsskyldighet ifall någon vägrar ta emot arbete, delta i utbildning, lämnar sitt arbete utan giltigt skäl eller gör sig skyldig till andra så kallade arbetsmarknadsförseelser. Regeringen föreslår att karenstiderna och arbetsskyldigheten förlängs från tre veckor till en månad, från sex veckor till två månader och från åtta veckor till tre månader. Från författningsrättslig synpunkt innebär en reglering av detta slag en skärpning av

förutsättningarna för att få utkomstskydd för arbetslösa.

Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utgår från att förutsättningarna för att få utkomstskydd för arbetslösa kan regleras i en vanlig lag (GrUU 15/1997 rd). Utskottet har tidigare konstaterat (GrUU 17/1996 rd) att regeringsformen i sig inte hindrar att det ställs upp villkor för stöd som tryggar en grundläggande utkomst. Dessa villkor kan 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. Villkor för utkomstskydd för arbetslösa kan således kräva motprestationer av stödtagaren.

När vägran att bevilja en förmån används som sanktion måste den dock stå i ett i sak motiverat förhållande till vad för slags sysselsättningsfrämjande verksamhet som har kunnat erbjudas och vad som har kunnat läggas den arbetslöse till last. Karenstiderna utan dagpenning kan inte heller göras så långa att skyldigheten enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen därigenom kringgås. Enligt utskottets uppfattning innehåller de föreslagna förlängningarna till följd av den berördas egna göranden inga sådana ovidkommande element. I detta avseende föranleder propositionen inga anmärkningar ur författningsrättslig synvinkel.

Med tanke på parternas rättsskydd påpekar utskottet att parternas uppfattningar om det skedda ofta går starkt i sår i frågor som gäller sanktioner på grund av en persons eget förfarande och att bevisningen därför spelar en central roll. Enligt utskottet bör detta beaktas på ett lämpligt sätt och framför allt förfarandet i besvärinstanserna utvecklas så att fakta kan utredas vid muntliga förhandlingar och vittnen höras.

I bestämmelserna om karenstider utan dagpenning och arbetsskyldighet används många tånjbara begrepp. Frågan är författningsrättsligt betydelsefull till följd av kravet på noggrann avgränsning och tillräcklig exakthet vid begränsningen av grundläggande fri- och rättigheter. Innebörden i begreppen i gällande lag har preciserats i väsentlig utsträckning genom praktisk tillämpning, framför allt genom beslut i besvär-

frågor. I propositionen föreslås ett nytt flexibelt begrepp i och med att karenstidssanktionen i 9 § 1 mom. kopplas samman med att en person utan giltigt skäl upprepade gånger vägrar delta i ”andra åtgärder som måste anses vara skäligen och som främjar sysselsättningen”. Ur rättsskyddssynpunkt är det nödvändigt att precisera denna förutsättning, menar utskottet.

Utlåtande

På grund av det ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer.

Helsingfors den 31 oktober 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Marjut Kaarilahti /saml
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent.