

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 44/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 november 2000 regeringens proposition med förslag till lag om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och vissa lagar som har samband med den (RP 184/2000 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Hannu Hakkola, social- och hälsovårdsministeriet
- äldre regeringssekreterare Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- dataombudsmannen Reijo Aarnio
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Timo Konstari
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, docenten Liisa Nieminen
- ansvariga forskaren Maija Sakslin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och ändringar i vissa andra lagar. Situationen för de långtidsarbetslösa och dem som länge fått utkomststöd på grund av arbetslöshet skall förbättras genom att det klargörs vilka rättigheter och skyldigheter de har och genom att arbetskraftsförvaltningens och kommunernas uppgifter preciseras. Kunden, arbetskraftsförvaltningen och kommunen skall tillsammans göra upp en aktiveringsplan, där arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte kan ingå som ny åtgärd. Kommunen skall ordna arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte som ett led i socialvården och personer under 25 år skall vara skyldiga att delta i dem.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 2001 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 september 2001.

I detaljmotiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen framför allt utifrån 19 § och 18 § 2 mom. grundlagen. Vid beredningen av propositionen har dessutom 6 § 2 mom., 10 § 1 mom. och 21 § grundlagen vägt in. Regeringens uppfattning är att de föreslagna lagarna inte kränker de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i grundlagen och att lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av sakens principiella betydelse anser regering-

en det dock tillrådligt att utlåtande i saken begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Begränsningar i utkomstskyddet och arbetsmarknadsstödet

De viktigaste förslagen. Enligt propositionen har unga under 25 år vid risk för att förlora sina förmåner skyldighet att delta i uppgörandet av en aktiveringsplan och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte enligt planen, om det inte finns någon laglig grund för vägran. Propositionen avser att påverka speciellt den grupp på uppskattningsvis 10 000—15 000 personer bland de unga arbetslösa som löper risk för bestående utslagning och som det inte går att slussa ut på arbetsmarknaden enbart med hjälp av de till buds stående utbildnings- och arbetskraftspolitiska metoderna. Propositionen har ett klart saksamband med det allmännas skyldighet att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete enligt 18 § 2 mom. grundlagen.

Ett viktigt mål för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är att ge bättre möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden eller delta i arbetskraftsbyråernas sysselsättningsfrämjande åtgärder. Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ordnas i perioder om 3—24 månader åt gången. Under denna tid är utkomsten tryggad antingen med hjälp av arbetsmarknadsstödet eller utkomststödet för arbetslösa, och dessutom har den det gäller rätt att få en ersättning för uppehälle på 30 mark eller sysselsättningspenning för de dagar han eller hon deltar i verksamheten.

Enligt 10 § 1 mom. i förslaget till lag om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är den som uppfyller villkoren i 3 § skyldig att delta i uppgörandet av en aktiveringsplan tillsammans med arbetskraftsbyrån och kommunen. Om den som har rätt till arbetsmarknadsstöd vägrar vara med om en aktiveringsplan, har han eller hon med stöd av 10 § 2 mom. inte rätt till arbetsmarknads-

stöd under två månader från tidpunkten för vägran. Om någon utan giltig orsak vägrar delta i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller avbryter eller av eget förvållande måste avbryta arbetsverksamheten, har han eller hon enligt 19 § 1 mom. inte rätt till arbetsmarknadsstöd under två månader från tidpunkten från vägran eller avbrytandet. I liknande situationer kan utkomststödet grunddel för denna persons vidkommande sänkas med högst 20 procent med stöd av 10 § 1 mom. i förslaget till lag om utkomststöd.

Upprepad vägran att delta i uppgörande av en aktiveringsplan eller i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, om det därav eller annars är möjligt att dra den slutsatsen att den person det gäller inte vill delta i åtgärder enligt lagen, leder enligt föreslagna 21 § till förlust av rätten till arbetsmarknadsstöd ända tills personen i fråga har varit i arbete eller deltagit i utbildning enligt 10 § lagen om arbetsmarknadsstöd i minst tre månader. Vad gäller utkomststödet kan detta föranleda en sänkning av grunddelen med högst 40 procent. Gällande 4 mom. i 10 § lagen om utkomststöd inskränker i båda fallen möjligheterna att sänka utkomststödet grunddel, eftersom sänkningen inte får äventyra den utkomst som oundgängligen behövs för att trygga ett människovärdigt liv och sänkningen inte heller i övrigt kan anses oskälig. Stödet kan sänkas för högst två månader åt gången räknat från vägran eller försummelsen.

Utkomststödet. Grundlagsutskottet har behandlat sambandet mellan utkomststödet och grundlagens bestämmelser om rätten till oundgänglig försörjning (19 § 1 mom. grundlagen) när den gällande lagen om utkomststöd stiftades (GrUU 31/1997 rd; se också GrUU 20/1998 rd). I det sammanhanget bedömde utskottet också bestämmelserna om sänkning av utkomststödet grunddel, som i den gällande lagen svarar mot utskot-

tets dåvarande ställningstaganden. I detta avseende kopplar regeringen i sin proposition samman vägran att vara med om att göra upp en aktiveringsplan och att delta i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och avbrytande av verksamheten liksom upprepad vägran att delta i vissa åtgärder med sådana påföljder som innebär en sänkning av utkomststödets grunddel och som redan nu är möjliga i andra situationer. Utskottet har den uppfattningen att dessa förslag inte heller i detta sammanhang inverkar på lagstiftningsordningen.

Arbetsmarknadsstödet. Åtgärderna för att begränsa arbetsmarknadsstödet har samband med rätten att få sin grundläggande försörjning tryggad enligt 19 § 2 mom. grundlagen (t.ex. GrUU 20/1998 rd). Grundlagsutskottet har tidigare ansett att grundlagen inte i sig är hinder för att ställa villkor för en förmån som avses att trygga den grundläggande försörjningen (GrUU 17/1995 rd). Vid arbetslöshet kan det mycket väl bygga på att den behöriga personen själv aktivt medverkar till åtgärder som i sista hand bidrar till att uppehålla arbetsförmågan och främja sysselsättningen. Villkoren för en tryggad grundläggande försörjning kan således kräva motprestationer av stödtagaren (GrUU 17/1996 rd). I det aktuella fallet var det fråga om att koppla samman rätten till arbetsmarknadsstöd för dem som saknar yrkesutbildning med deltagande i en arbetskraftspolitisk åtgärd, i det förra fallet när det gällde personer under 20 år och i det senare fallet personer i åldern 20—24 år.

Utskottet menar att arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte har ett saksamband med ambitionen att röja hindren för sysselsättning på den enskilda människans nivå och att den till sin målsättning därför kan jämföras med sådana gällande arbetskraftspolitiska åtgärder där utskottet har ansett det möjligt att koppla ihop skyldigheten att delta med hot om förlust eller sänkning av stödet. I linje med tidigare tolkningar kan sådana förslag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skydd för personuppgifter

Enligt 12 § i förslaget till lag om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte har de som deltar i uppgörandet av en aktiveringsplan och de som anlitas som sakkunniga då planen görs upp utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att lämna ut och få sådana nödvändiga uppgifter som behövs för att göra upp planen. Förslaget är betydelsefullt med hänsyn till 10 § 1 mom. grundlagen. Utifrån detta lagrum är vars och ens privatliv tryggt, och dessutom föreskrivs närmare genom lag om skydd för personuppgifter.

Med tanke på detta lagrum i grundlagen är den föreslagna bestämmelsen alldeles för vag och måste preciseras i betydande grad för att lagförslaget till denna del skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Föreslagna 12 § är innehållsligt sett mycket vittsyftande, det medger ju rätt att avvika från allehanda sekretessbestämmelser. Också i organisatoriskt hänseende är förslaget vittsyftande, eftersom det ger rätt att få uppgifter från alla håll, också den privata sektorn, och att lämna ut uppgifter till vilken utomstående part som helst. Också den personkrets som har rätt att få och lämna ut uppgifter är omfattande, den täcker ju både dem som gör upp en aktiveringsplan och dem som anlitas som sakkunniga vid uppgörandet. Dessutom gäller 12 § på ett generellt plan alla sekretessgrunder, trots att de intressen som de avser att skydda är högst varierande. Det bör lämpligen utredas om inte regleringen kunde konstrueras utifrån principerna i 17 § lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (GrUU 7/2000 rd och 7a/2000 rd).

En aktiveringsplan kan innehålla uppgifter om en persons utbildning och yrkeskarriär, en bedömning av i vilken mån tidigare planer gällande arbetssökande och andra planer har förverkligats och olika slags sysselsättningsåtgärder och socialservice och andra tjänster. Den målgrupp som propositionen riktar sig till består förmodligen ofta av personer med många problem, vilket betyder att denna typ av uppgifter om dem kan finnas på många olika håll. Bestämelsen kan preciseras genom att ange vilka olika instanser rätten att få uppgifter gäller.

Vidare kunde bestämmelsen preciseras till exempel genom att konstatera att endast de som är med om att göra upp en aktiveringsplan har rätt att få uppgifter. Det är skäl att ange exakt vilka personer detta gäller och att denna rätt bara omfattar saker som är nödvändiga för planen. En aktiveringsplan bör i princip bygga på uppgifter som ges av den rehabiliterade själv. Det bör också bedömas i vilken mån det i sammanhanget är behövligt att överhuvudtaget föreskriva om utlämnande av uppgifter. Med den föreslagna formuleringen omfattar bestämmelsen i sin helhet också utlämnande av uppgifter som är nödvändiga för aktiveringsplanen.

Enligt lagförslaget skall aktiveringsplanen föras in i socialvårdens personregister i kommunen och i personregistret för arbetskraftsservicen. För registren gäller vad som särskilt föreskrivits om dem. Utskottet noterar att det föreskrivs om personregistret för arbetskraftsservicen bara på ett mycket generellt plan i 19 § lagen om arbetskraftsservice. Bestämmelser om bland annat personuppgifter, hur de skall registreras, arkiveras och hur länge de skall förvaras samt om samtycke till utlämnande av uppgifter ingår i förordningen om ett datasystem för arbetskraftsservicen. Om alla dessa faktorer behövs åtminstone grundläggande bestämmelser på lagnivå (GrUU 14/1998 rd och GrUU 25/1998 rd). Detta gällande regleringsupplägg står klart i strid med grundlagen.

Föreslagna 29 § gäller utlämnande av vissa uppgifter med hjälp av teknisk anslutning. Förslaget svarar mot den princip som enligt utskottet uppfattning måste följas med hänsyn till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Lagens 29 § 3 mom. ställer en sådan begränsning för sekretessbelagda personuppgifter att uppgifter får sökas med hjälp av en teknisk anslutning endast i fråga om sådana personer som har samtyckt till detta, om inte något annat uttryckligen föreskrivs om utlämnande av en sekretessbelagd uppgift.

Ändringssökande

Enligt 21 § 1 mom. grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes

rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Besvärsrätten anknyter direkt på denna grund i sista hand till sådana beslut om en persons rättigheter och skyldigheter som eventuellt ingår i aktiveringsplanen. I 28 § i det första lagförslaget finns inget uttryckligt besvärsförbud och därmed inverkar det inte på lagförslagets behandlingsordning.

Bestämmelser om kommunernas uppgifter

Kommunerna skall i enlighet med den förpliktelse som åläggs det allmänna i 18 § 2 mom. grundlagen främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Det har nästan alltid hört till kommunernas uppgifter att sörja för sysselsättningen också som en på olika sätt obligatorisk uppgift, till exempel åtgärder för att förhindra arbetslöshet och bistå arbetslösa (GrUU 14/1986 rd, s. 3/I).

Enligt 121 § 2 mom. grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. Enligt propositionen är kommunen tillsammans med arbetskraftsbyrån skyldig att göra upp en aktiveringsplan tillsammans med en ung och dessutom skall kommunen ordna arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Propositionen är helt korrekt med tanke på de förpliktelser som grundlagen påför kommunerna.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna poängterades det att när det lagstiftas om kommunernas uppgifter skall det också ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att sköta uppgifterna (RP 309/1993 rd, s. 28/I och GrUB 25/1994 rd, s. 3/II). I ljuset av de uppgifter som ges i propositionen är reformen inte problematisk med tanke på kommunernas ekonomiska verksamhetsbetingelser. I 24 § i det första lagförslaget fastställs en fast statlig ersättning till kommunerna. Denna punkt måste eventuellt ändras, om till exempel de genomsnittliga kostnaderna för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte visar sig vara avsevärt högre och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna därmed blir en an-

nan än vad regeringen uppskattar i propositionen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkning i fråga om 12 § blir tillbörligen beaktad.

Helsingfors den 30 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Jouni Lehtimäki /saml

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

