

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 46/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om utkomstskydd för arbetslösa och om ändring av lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 september 2002 en proposition med förslag till lagar om utkomstskydd för arbetslösa och om ändring av lagar som har samband med den (RP 115/2002 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Kairisalo, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- juris licentiat Pentti Arajärvi
- professor Raija Huhtanen
- juris licentiat, assistent Paula Ilveskivi
- professor Matti Mikkola
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa revideras i sin helhet. I den nya lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall ingå de bestämmelser om utkomstskydd vid arbetslöshet som nu finns i olika lagar. De separata lagarna och bestämmelserna om utkomstskydd vid arbetslöshet i olika lagar upphävs.

Propositionen utgör en del av ett lagstiftningspaket som avser att göra lagstiftningen om utkomstskydd klarare. I den nya lagen skall i mån av möjlighet ingå enhetliga bestämmelser om arbetslöshetsförmåner och grunderna för medborgarnas rättigheter och skyldigheter i an-

knytning till dem. Lagstiftningen omstruktureras och lydelsen i de enskilda bestämmelserna preciseras. I det sammanhanget beaktas kraven på författningsnivå och bemyndigandebestämmelserna i grundlagen samt den vedertagna tolkningspraxis som styr tillämpningen och verkställigheten.

Propositionen har samband med 2003 års budgetproposition. De föreslagna lagarna anses träda i kraft 1.1.2003. Ändringarna gällande rätt till tilläggsdagar föreslås träda i kraft så att de nuvarande bestämmelserna tillämpas på dem som är födda 1949 och dessförinnan.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen motsvarar den föreslagna lagen den författningsnivå som förutsätts i grundlagen. Den innehåller inga sådana inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som skulle hindra att förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen har ansett det tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

gande fri- och rättigheterna som skulle hindra att förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen har ansett det tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utkomstskyddet för arbetslösa och de grundläggande fri- och rättigheterna

Allmänt. Förslaget till lag om utkomstskydd för arbetslösa hänför sig till bestämmelserna i 18 och 19 § i grundlagen. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften. Enligt paragrafens 2 mom. skall det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Utifrån 19 § 2 mom. i grundlagen skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet.

Av arbetslöshetsförmånerna är arbetslöshetsdagpenningens grunddagpenning och den inkomstrelaterade dagpenningens grunddel, som är lika stor som grunddagpenningen, samt arbetsmarknadsstödet, som till fullt belopp är lika stor som grunddagpenningen, det slag av sociala trygghetsförmåner som anknyter till 19 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 16/1996 rd, s. 1/II och GrUU 17/1996 rd, s. 1/II). Enligt förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna förpliktar 19 § 2 mom. i grundlagen lagstiftaren "att garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna skall ordna" (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II). Men grundlagen hindrar inte i sig att det ställs villkor för en förmån som tryggar en grundläggande utkomst (GrUU 17/1995 rd, s. 3, GrUU 16/1996 rd, s. 2, GrUU 17/1996 rd, s. 2, GrUU 34/1996 rd, s. 2, GrUU 25/1997 rd, s. 3, GrUU 44/2000 rd, s. 3/I och GrUU 43/2001 rd, s. 2—3). Utskot-

tet har i sin praxis ansett att dessa villkor kan utgå från att den berörda personen själv aktivt medverkar till åtgärder som i sista hand kan bidra till att han eller hon bevarar sin arbetsförmåga och får arbete. Villkoren för trygghetsförmånen kan därmed gälla att stödtagaren kommer med motprestationer. Men om en förmån förvägras som sanktion måste detta i sak stå i motiverad proportion till vilket slag av sysselsättningsfrämjande åtgärder som stått till buds och av den arbetslösa själv kan anses vara skuld till. Perioderna utan ersättning kan inte heller göras så långa att de blir ett sätt att kringgå förpliktelsen i grundlagen.

Villkoren för att få arbetslöshetsförmån. Berättigade till arbetslöshetsförmåner är enligt 2 kap. 1 § i princip arbetslösa arbets sökande som saknar heltidsarbete och söker sådant och som står till arbetsmarknadens förfogande och som inte kan erbjudas arbete eller anvisas utbildning. Som arbetsoförmögen betraktas enligt 3 kap. 3 § 1 mom. i sin tur den som konstaterats vara arbetsoförmögen i enlighet med sjukförsäkringslagen eller pensionslagen. En sådan person är inte berättigad till arbetslöshetsförmåner.

Det kan i praktiken ge upphov till problem om arbetsoförmåga definieras med hjälp av andra lagar, om den som med stöd av andra lagar konstaterats vara arbetsoförmögen inte omfattas av förmåner enligt dessa lagar. Om en sådan person, som t.ex. fått dagpenning enligt sjukförsäkringslagen under maximitiden 300 dagar är fortsatt arbetsoförmögen, omfattas han i alla fall av det grundläggande utkomstskyddet i 19 § 2 mom. grundlagen. Den som faller utanför detta skydd blir ett marginalfall i strid med grundlagen. Denna konsekvens kan i sista hand förhindras genom en positiv tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna som skulle hindra att förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen har ansett det tillrådligt att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

gande fri- och rättigheterna. Men sådana konsekvenser förebyggs lämpligast redan genom lagstiftning.

På denna punkt ser 3 kap. 3 § 3 mom. ut att kunna erbjuda en lämplig lösning. En arbetssökande som har fått dagpenning enligt sjukförsäkringslagen för maximitiden och som fortfarande anses vara oförmögen att arbeta av hälsoskäl har nämligen rätt till arbetslöshetsförmåner, om hans eller hennes ansökan om invalidpension är anhängig eller har avslagits. Med andra ord förebygger en ansökan om arbetslöshetspension uppkomsten av marginalfall. Om den arbetssökande beviljas pension får han sin grundläggande utkomst genom den och om pensionsansökan avslås, får han utkomstskydd för arbetslösa. Det är en annan fråga om det grundläggande utkomstskyddet i detta fall lämpligen bör ordnas genom en arbetslöshetsförmån eller sjukdagpenning.

Företagare. I lagförslaget används begreppet företagare för att ange när specialbestämmelserna om företagare i lagen skall tillämpas på en person, såsom bestämmelserna om arbetsvillkor (5 kap. 7 §) och den inkomstrelaterade dagpenningens storlek (6 kap. 5 §). Bestämmelserna som enbart gäller löntagare i den föreslagna lagen tillämpas inte på företagare enligt 1 kap. 6 §. Definitionen hänför sig till skyldighet att uppta försäkring eller arbete i ett företag.

Inverkan av arbete i företag på rätten till arbetslöshetsförmåner regleras i 2 kap. 4 och 5 §. Definitionen på företagare avgör därmed inte ensam frågan om rätten till arbetslöshetsförmåner, utan den bestäms utifrån de sistnämnda bestämmelserna. Med tanke på företagarnas rätt till arbetslöshetsförmåner är det konstitutionellt viktigt att rätten utifrån slutledningen från 2 kap. 4 och 5 § ställs i samband med att personen i fråga inte längre huvudsakligen sysselsätter sig som företagare. I en sådan situation har en företagare enligt 5 kap. 6 § rätt till grunddagpenning av nuvarande slag, om han eller hon varit försäkrad under minst de 24 föregående månaderna och medan han eller hon varit försäkrad uppfyllt arbetsvillkoret för företagare. Arbetsvillkoret upp-

fylls i sin tur som enligt den gällande lagen när personen i fråga under de närmast föregående 48 månaderna har arbetat sammanlagt 24 månader som företagare i företagsverksamhet som till sin omfattning har varit väsentlig. Om arbetsvillkoret inte uppfylls, uppfyller företagaren till denna del villkoren för att få arbetsmarknadsstöd. Därmed föranleder regleringen inga anmärkningar med tanke på 19 § 2 mom. i grundlagen. Tidpunkten för när företagsverksamhet eller eget arbete börjar och upphör och den tid under vilken en person som tidigare sysselsatt sig kan anses ha blivit stadigvarande sysselsatt utanför företaget skall anges i lag.

Vad gäller familjemedlemmar uppmärksammar utskottet 2 kap. 5 § 2 mom. 1 punkten och 3 mom. Enligt dem tillämpas villkoret för rätt till arbetslöshetsförmåner på upphörande med eller avbrott i företagsverksamhet som tidigare varit en heltidssysselsättning inte, om sysselsättningen på heltid i företaget har varit tillfällig. En familjemedlems sysselsättning anses i sin tur tillfällig, om han eller hon själv inte har haft bestämmanderätt i företaget och sysselsättningen i företaget varat sammanlagt högst sex månader. Utskottet anser att förslagen står i samklang med de grundläggande fri- och rättigheternas individuella natur.

Skyldighet att ta emot arbete. Enligt 2 kap. 12 § i den föreslagna lagen förlorar en arbetssökande sin rätt till arbetslöshetsförmåner om han eller hon vägrar att ta emot ett individuellt erbjudet lämpligt arbete. Rätten till arbetslöshetsförmåner uppstår på nytt efter 60 dagar. Utskottet understryker att den arbetslöses arbetsförmåga och arbetets allsidiga lämplighet bör bedömas med tanke på om det uppkommer en skyldighet för den arbetslöse att ta emot ett visst erbjudet arbete. Konstitutionellt viktiga vid bedömningen är de personliga uppfattningarna om olämplighet som grundar sig på den i 11 § i grundlagen trygade religions- och samvetsfriheten. Denna omständighet har blivit desto viktigare ju mer multikulturellt det finländska samhället har blivit, men också vissa traditionella religiösa minoriteters värderingar är betydelsefulla i detta hänse-

ende. Det kan också vara fråga om det olämpliga i arbetsbud som enligt allmän uppfattning kan anses etiskt eller moraliskt tvetydiga.

Med hänsyn till hela systemet av grundläggande fri- och rättigheter är det inte möjligt att vägran som faller tillbaka på orsaker av detta slag också koppla ihop med förlust av arbetslöshetsförmåner, dessutom med karenstider med tanke på när rätten till förmåner återuppstår. Också dessa konstitutionella faktorer kan utan tvivel tillgodoses om saken tolkas positivt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Men utskottet anser att det finns skäl att noga överväga om inte 1 punkten i bestämmelsen bör kompletteras till exempel med att det är fråga om arbete som "med beaktande av den arbetssökandes alla omständigheter" kan anses lämpligt för honom eller henne. Detta uttryck täcker också in ordnande med vård av barn.

Pendlingsregion. Enligt 1 kap. 9 § är en persons pendlingsregion, om inte något annat följer av särskilda skäl, hans eller hennes bosättningskommun samt de kommuner där personer från bosättningskommunen allmänt har sina arbetsplatser eller där det med motsvarande tidsåtgång och till motsvarande kostnader är möjligt att ha sin sedvanliga dagliga arbetsplats. Enligt bestämmelsens 2 mom. fastställs pendlingsregionerna genom förordning av arbetsministeriet utgående från arbetskraftskommissionernas beredning. Med undantag för en liten ändring svarar bestämmelsen mot definitionen av pendlingsregion i den gällande lagen.

Utskottet hänvisar till 9 § 2 mom. i grundlagen och poängterar att en tillämpning av skyldigheten att ta emot arbete från fall till fall också inom en pendlingsregion också kan leda till ett slutresultat som står i strid med bestämmelsen om den grundläggande rättigheten att välja bostadsort, om till exempel kollektivtrafiken mellan det erbjudna arbetet och den arbetssökandes bostadsort är på så sätt dåligt ordnad att arbetsdagen blir oskäligt lång i relation till arbetsinkomsten. Problemet kan lösas i enskilda fall genom att lagen tolkas positivt med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna. Men det

är skäl att överväga om det lönar sig att komplettera lagen med en skälighetsbedömning.

Väntetider. Väntetider, karenser och självrisktider för utkomstskydd vid arbetslöshet är acceptabla med hänsyn till 19 § 2 mom. i grundlagen, bara de inte är så långa att skyddet för grundläggande utkomst äventyras. Enligt 8 kap. 4 § bibehålls väntetiden på fem månader för arbetsmarknadsstöd till en arbetssökande som saknar yrkesutbildning och som inte uppfyller arbetsvillkoret. Med beaktande dessutom av självrisktiden för arbetsmarknadsstöd (7 kap. 9 §) och en tid på högst tre månader utan ersättning i det fall att den arbetssökande utan giltig orsak har lämnat sitt arbete eller själv har varit orsak till att anställningen upphört (2 kap. 9 §) kan arbetsmarknadsstödet förvägras i totalt över åtta månader.

Inte ens en så pass lång period utan arbetslöshetsförmåner utgör i sig enligt utskottets mening ett problem med tanke på grundlagen, eftersom målet för bestämmelsen om en fem månaders väntetid som skall uppmuntra den arbetssökande att söka sig till yrkesutbildning är acceptabelt och eftersom den tre månader långa väntetiden utan ersättning entydigt beror på den arbetssökandes eget beteende. Men väntetiden kan bli problematisk inte minst i situationer där vägran att ta emot arbete beror till exempel på oskäligt långa och besvärliga arbetsresor eller svårigheter med att ordna vård för familjens barn. — Utskottet ser längre fram närmare på specialbehandlingen av unga utan yrkesutbildning i ljuset av 6 § grundlagen.

Av 8 kap. 2 § 3 mom. följer dessutom att den som en gång som mycket ung utan giltig orsak tackat nej till utbildning, arbetspraktik eller andra arbetsmarknadsåtgärder eller låtit bli att söka sig till yrkesutbildning går miste om arbetsmarknadsstöd för flera år. Denna påföljd upphävs om den unga skaffar sig yrkesutbildning eller när han eller hon fyller 25 år. En sådan självförvälad förlust av arbetsmarknadsstöd upphör att ha någon som helst betydelse så snart personen i fråga ändrar sitt beteende och till exempel deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som avses i bestämmelsen (jfr GrUU 15/1997 rd, s. 2/II).

Villkoret för vanlig lagstiftningsordning är att lagförslaget kompletteras på denna punkt.

Jobsökarplan. Enligt 1 kap. 3 § har en arbetslös arbetssökande rätt till en plan för arbetssökande på det sätt som bestäms om offentlig arbetskraftsservice (RP 225/2002 rd, det första lagförslaget). Mot denna rättighet svarar den arbetssökandes skyldighet att följa den plan som han eller hon gjort upp i samråd med arbetskraftsbyrån. Om en arbetssökande utan giltig orsak låter bli att följa en individuell jobsökarplan leder det med stöd av 2 kap. 20 § till förlust av rätten till arbetslöshetsförmåner under 60 dagar. Eftersom arbetskraftsmyndigheten inte har någon lagfäst skyldighet att följa planen för sin del, måste det anses som en giltig orsak till att en arbetssökandes plan inte följs att det är en orsak som beror av myndigheten som hindrar honom eller henne att följa planen. Saken bör absolut klarläggas i lagtexten.

Behovsprövning av arbetsmarknadsstöd. Behovsprövningen enligt 9 kap. 3 § omfattar utöver den arbetslösas egna inkomster också makens inkomster. Arbetsmarknadsstödet har från första början varit förknippat med behovsprövning av detta slag. När lagen om arbetsmarknadsstöd stiftades 1993, alltså före revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna, fäste utskottet inget avseende vid saken (GrUU 32/1993 rd; se också GrUU 17/1996 rd, s. 2/II).

Utskottet har den uppfattningen att det rådande läget och de som föreslås i propositionen inte helt utan vidare harmonierar med de grundläggande fri- och rättigheternas individuella natur. Det som bäst går ihop med grundlagen är att behovsprövningen bara gäller den arbetslösas egna inkomster.

Partiellt arbetsmarknadsstöd. Utifrån föreslagna 9 kap. 6 § skall arbetsmarknadsstöd precis som enligt gällande lag betalas partiellt (= 60 % av det i övrigt beräknade beloppet) till den som bor i sina föräldrars hushåll och inte uppfyller arbetsvillkoret. Den gällande bestämmelsen kom till före revideringen av lagstiftningen om

grundläggande fri- och rättigheterna 1993, då utskottet inte ansåg att regleringen "försvagar det grundläggande utkomstskyddet" med beaktande av vad det i normala fall betyder för en människas verkliga levnadskostnader att hon bor i sina föräldrars hushåll (GrUU 32/1993 rd, s. 3/II).

Förslaget är mycket schematiskt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheternas individuella natur, eftersom bestämmelsen inte beaktar om personen i fråga får ekonomiskt stöd av sina föräldrar. Det är fullt möjligt att föräldrarna får arbetsmarknadsstöd. Förslaget får kumulativa effekter på grund av behovsprövningen i 4 § 1 mom., inte minst om det anses att den behöriga personen inte har familj och hans eller hennes egna inkomster i vilket fall som helst skulle betyda en nedskärning i arbetsmarknadsstödet, som skall sänkas med stöd av 6 §.

Förslaget om partiellt arbetsmarknadsstöd är betydelsefullt också med tanke på Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd mot arbetslöshet. Enligt konventionen skall förmåner som inte grundas på avgifter eller tidigare inkomster fastställas till lägre än 50 procent av den lagstadgade minimilönen eller lönen till en vanlig arbetstagare eller till en nivå som ger minimum för grundläggande levnadsomkostnader, beroende på vilken som för tillfället är högst.

Bedömningskriterierna i konventionen är inte helt klara. Men om det kan bedömas att grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet räcker till för att täcka de grundläggande levnadsomkostnaderna, ligger ett arbetsmarknadsstöd på 60 % klart under nivån i ILO-konventionen. Det föreslagna partiella arbetsmarknadsstödet ligger enligt utskottets uppfattning också under nivån på den grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen och som skall garanteras genom lag. På denna punkt måste lagförslaget ändras så att det sänkta arbetsmarknadsstödet ställs i relation till den arbetssökandes verkliga ekonomiska situation i förhållande till sina föräldrars hushåll där han eller hon bor. Det är villkoret för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen

Detaljerna i sättet att reglera arbetslöshetsförmåner kan bli viktiga också med tanke på 6 § i grundlagen. Utskottet har ansett det möjligt att alla människors försörjning vid arbetslöshet inte tryggas på samma sätt (GrUU 17/1995 rd, s. 2/I, GrUU 17/1996 rd, s. 2—3, GrUU 32/1997 rd, s. 3—4, GrUU 32/2000 rd, s. 2 och GrUU 43/2001 rd, s. 3). Till exempel villkoren för att få resebidrag som beviljas som extra förmån kan vara olika för olika mottagare av arbetslöshetsförmåner. Men skillnaderna bör vara acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Personer under 25 år. Med stöd av 8 kap. 2 § har den som är under 25 år och som saknar yrkesutbildning inte rätt till arbetsmarknadsstöd, om han eller hon inte är i åldern 18—24 år och fortlöpande har sökt arbete på arbetsmarknaden och till yrkesutbildning. Bestämmelsen svarar mot gällande lagstiftning, som på denna punkt kommit till på grundlagsutskottets medverkan (GrUU 17/1995 rd, s. 1—2 och GrUU 17/1996 rd, s. 2—3).

En sådan åldersbestämd särbehandling som avses i bestämmelsen har ansetts möjlig med tanke på jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen på grund av de speciella problemen med ungdomsarbetslösheten. I mars 1996 då frågan om att höja åldersgränsen från 18 och 19 år till att omfatta också unga i åldern 20—24 år var för behandling var upp till 33,8 procent av de unga i åldern 15—24 år arbetslösa. I dag borde det finnas tillgång till sådana uppgifter om hur denna redan i flera år tillämpade åldersgräns inverkar på de ungas möjligheter till utbildning och sysselsättning som medger en bedömning av om det är acceptabelt med tanke på grundlagen att bibehålla denna åldersgräns. Regeringen bör avkrävas en utredning om detta. Utskottet anser inte på detta stadium att förslaget strider med grundlagen, eftersom en ung person genom sin egen aktivitet kan försäkra sig om sin rätt till arbetsmarknadsstöd.

Rätt till tilläggsdagar. För äldre arbetslösa är utkomsten innan de uppnår åldern för ålderspension

numera tryggad genom arbetslöshetsdagpenning och arbetslöshetspension. Arbetslöshetsdagpenning för tilläggsdagar betalas dem som fyllt 57 år innan dagpenningperioden (maximitiden) på 500 dagar har gått ut. Rätten till tilläggsdagar sträcker sig ända till 60 års ålder.

Föreslagna 6 kap. 9 § handlar om rätt till tilläggsdagar. Enligt ändringen i paragrafens 2 mom. stiger åldersgränsen för rätt till tilläggsdagar till 59 år för dem som är födda 1950 eller senare. Ett annat villkor för rätt till tilläggsdagar är att personen har varit i arbete minst 5 år under de senaste 15 åren då maximitiden går ut. Rätten till tilläggsdagar sträcker sig ända till 65 års ålder. Denna rätt avser att ersätta arbetslöshetspension för dessa pensioner. Rätten till tilläggsdagar inom ramen för utkomstskyddet för arbetslösa gäller inte företagare och andra som utför eget arbete varken enligt gällande lag eller den föreslagna lagen, vilket är ett problem.

Grundlagens 6 § 2 mom. föreskriver att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av ålder. För den särbehandling som förslaget ger upphov till finns ingen annan motivering i propositionen än att arbetsmarknadsorganisationernas centralorganisationer har ingått ett principavtal om att avstå från arbetslöshetspension och att finansieringen av arbetslöshetsförmåner enligt regeringens planer kommer att ses över. Förslaget innebär dock bara en obetydlig åldersbaserad differentiering av bestämmelsen typ övergångsarrangemang som enligt utskottets uppfattning inte inverkar på behandlingsordningen.

Av 6 kap. 11 § 2 mom. 1 punkten följer i sin tur att de perioder inte beaktas som tid i arbete med tanke på rätt till tilläggsdagar för vilka en person har fått moderskaps-, faderskaps-, särskild moderskaps-, specialvårds- eller föräldrapenning. Kvinnor har de facto avsevärt fler sådana perioder än män, vilket betyder att kvinnor oftare än män går miste om sin rätt till tilläggsdagar. Därmed är förslaget konstitutionellt betydelsefullt, för 6 § 2 mom. i grundlagen förbjuder särbehandling av någon på grund av kön utan godtagbart skäl. Men villkoret för tid i arbete är

på så sätt löst formulerat i förslaget att det uppfylls när en person har varit i arbete minst fem år under de senaste 15 åren. Därför anser utskottet att det inte är fråga om diskriminering i strid med grundlagen om dessa perioder inte räknas in i arbetsvillkoret.

Förhöjd förtjänstdel. Arbetslöshetsdagpenningens förtjänstdel består av en grunddel som är lika stor som grunddagpenningen och en förtjänstdel. Förtjänstdelen betalas förhöjd om villkoren i 6 kap. 3 § uppfylls. Den förhöjda förtjänstdelen avser att ersätta det nuvarande avgångsbidraget och den betalas när en person har sagts upp av ekonomiska eller produktionsrelaterade skäl eller liknande inom den offentliga sektorn.

Den väsentliga skillnaden mellan reformen och det nuvarande avgångsbidraget som föreslås bli upphävt till sin legislativa grund är att också de som omfattas av grunddagpenning har rätt till avgångsbidrag. Det är skäl för social- och hälsovårdsutskottet att uppmärksamma en sådan försämring av utkomstskyddet vid arbetslöshet.

Att få, lämna ut och registrera uppgifter

Bestämmelserna i 13 kap. om erhållande och utlämnande av uppgifter svarar på det hela taget mot det som grundlagsutskottet gett uttryck för i sin tolkningspraxis (GrUU 14/2002 rd). En del saker bör dock påpekas.

Förmånstagarens skyldighet att lämna uppgifter. Föreslagna 11 kap. 2 § gäller skyldighet för den som söker och får arbetslöshetsförmåner att lämna uppgifter. Utskottet har sett det som ett problem med tanke på bestämmelsens exakthet och noggranna avgränsning att en pensionstagare har en generell skyldighet att meddela förändringar som inverkar på rätten att få pension eller på pensionsbeloppet (GrUU 15/2002 rd), s. 2—3). Föreslagna 3 mom. är förknippat med ett likadant problem, eftersom anmälningsskyldigheten också där kopplas samman med att det sker en sådan förändring i förmånstagarens förhållanden som kan inverka på hans eller hennes rätt att få en förmån eller som kan minska förmånsbeloppet. Det bör föreskrivas specifikt i momentet

vilka förändringar i sina omständigheter förmånstagaren är skyldig att lämna uppgifter om. Detta är villkoret för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Uppgifter av penninginstitut. Utifrån 13 kap. 2 § har Folkpensionsanstalten och besvärinstanser enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa rätt att få uppgifter av penninginstituten. Ytligt sett är förslaget helt tillbörligt med tanke på utskottets praxis (GrUU 14/2002 rd, s. 4—5). Av bestämmelsen framgår dock inte exakt vems registrerade uppgifter det är fråga om. Bestämmelsen måste absolut bearbetas på denna punkt. Den bör också kompletteras med en beskrivning av vilken betydelse de uppgifter och utredningar har som saknas och som uppgifterna från penninginstituten avser att ersätta i relationen mellan Folkpensionsanstalten och den som söker eller får en förmån.

Register över förmånstagare. Enligt 13 kap. 10 § för Försäkringsinspektionen ett personregister som går under namnet register över förmånstagare. Bestämmelser om försäkringsinspektionens rätt att få uppgifter ingår i 58 a § i det andra lagförslaget.

Utskottet har i sin tolkningspraxis (GrUU 14/2002 rd, s. 2) ansett det viktigt med tanke på 10 § 1 mom. i grundlagen och skyddet för personuppgifter att reglera åtminstone registrerings syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet uppgifternas tillförlitlighet och möjligheten att överlåta uppgifter via en teknisk anslutning samt bevaringstiden för uppgifterna i personregistren och den registrerades rättsskydd. Regleringen av dessa faktorer på lagnivå skall vara omfattande och detaljerad.

De föreslagna bestämmelserna uppfyller helt klart inte dessa villkor för de registrerade personuppgifternas innehåll och ändamål. Att komplettera det första och det andra lagförslaget på dessa punkter ställs således som villkor för att lagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. — Utskottet påpekar att bevaringstiden för uppgifter och den registrerades

rättsskydd i ljust av lagförslagen bestäms utifrån personuppgiftslagen.

Bemyndigande att utfärda förordning

Ett av syftena med propositionen är att beakta framför allt kraven i 80 § i grundlagen på riktig författningsnivå och bemyndigandebestämmelsernas lämplighet.

Utskottet uppmärksammar bemyndigandebestämmelserna i 2 kap. 4 § 2 mom. (tidpunkten då företagsverksamhet och eget arbete inleds), 5 § 1 mom. (tidpunkt då företagsverksamheten eller eget arbete upphört eller avbrutits) och 14 § 1 mom. (skäliga villkor för lämplig bostad). De gäller viktiga faktorer med tanke på villkoren för att få utkomstskydd vid arbetslöshet. Därför bör det poängteras att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter också beträffande dessa faktorer bör bygga på lag, vilket betyder att det genom förordning av statsrådet bara går att utfärda bestämmelser som preciserar grunderna.

Samma synpunkter gäller bemyndigandebestämmelserna i 8 kap. 3 § 1 mom. och 10 kap. 7 § 2 mom. De gäller utfärdande av bestämmelser genom förordning av statsrådet om aktivt och fortlöpande sökande till utbildning och tillräcklig framgång i högskolestudier. I 5 kap. 4 § 5 mom. är det dessutom skäl att precisera åtminstone i vilken riktning eller på vilket sätt det går att avvika från kravet på arbetstid per vecka.

Bemyndigandet i 9 kap. 4 § 4 mom. avser en justering av penningbeloppen i motsvarighet till en väsentlig förändring i den allmänna lönenivån i landet genom förordning av statsrådet. Utskottet ser det som mycket viktigt att lagen anger enligt vilka kriterier eller med tanke på vilka faktorer det bedöms om förändringen i lönenivån är väsentlig. — Hänvisningarna i momentet till andra bestämmelser i lagen ser ut att kräva vissa preciseringar.

Enligt 14 kap. 4 § 2 mom. kan det genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet bestämmas närmare om det förfarande som skall iaktas vid arbetslöshetskassorna när de beviljar, betalar ut och återkräver förmåner. Enligt 2 a § i det andra lagförslaget bestäms grunderna

för förfarandet i så fall utifrån lagen om förvaltningsförfarande. Det är klart att det inte utifrån det föreslagna bemyndigandet går att föreskriva om individens ställning i förfarandet på de grunder som anges i nämnda lag och inte i andra delar heller.

Bestämmelser om verkställighet och ändringsökande

Skriftligt beslut. Enligt 11 kap. 3 § skall sökanden eller förmånstagaren vanligen ges ett skriftligt beslut om förmånerna. Något beslut ges dock inte om justeringen av en förmån beror uteslutande på en indexjustering eller någon annan motsvarande grund som bestäms direkt med stöd av lag eller förordning. Av skäl som hänger samman med 21 § i grundlagen är det lämpligt att de berörda personerna också i dessa fall får ett skriftligt beslut, åtminstone på begäran.

Arbetskraftspolitiskt utlåtande. Arbetskraftsbyrån eller arbetskraftskommissionen skall lämna ett för Folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassan bindande utlåtande om de arbetskraftspolitiska förutsättningarna för att en viss person skall få arbetslöshetsförmåner. Bestämmelser i saken finns i 1 kap. 4 § 3 mom. samt 11 kap. 3 § 2 mom. och 4 §. Enligt 12 kap. 1 § 5 mom. får besvär inte anföras över utlåtandet.

Intresserepresentationen i arbetskraftskommissionen (se RP 225/2002 rd, 11 kap. 3 § i det första lagförslaget) kan i enskilda fall innebära problem med tanke på en rättvis rättegång, om arbetsmarknadens parter har ett gemensamt intresse av att inskränka individens rätt till arbetslöshetsförmån.¹ Utlåtandet har ingen bindande verkan för försäkringsdomstolen och därmed är denna faktor inte i sig betydelsfull med tanke på 21 § i grundlagen. Men detta upplägg kan få vissa verkningar också efter ett förvaltningsbeslut, eftersom både den första besvärsinstansen, arbetslöshetsnämnden (12 kap. 3 §), och försäkringsdomstolen (RP 101/2002 rd) bygger på intresserepresentation. Problemen ackumuleras och tillspetsas ännu mer genom att de "arbetskraftspolitiska förutsättningarna" för förmåner som det bindande utlåtandet gäller i själva ver-

ket är högst normala villkor för att bevilja förmåner i det administrativa beslutsfattandet. — Social- och hälsovårdsutskottet bör föreslå att riksdagen godkänner ett uttalande om att regeringen låter utreda hur lämpligt det är att intresserepresentationen är så pass utbredd i olika instanser med tanke på skyddet av individens grundläggande fri- och rättigheter. Tvister om arbetslöshetsförmåner kommer i sista hand att avgöras av lagskipningsorgan som enbart bygger på intesserepresentation, eftersom de på grund av 12 kap. 1 § 1 mom. inte går att söka ändring i försäkringsdomstolens beslut genom besvär.

Besvärsförbud. Enligt 12 kap. 2 § får ändring inte sökas genom besvär i beslut som gäller arbetsmarknadsstöd till arbetsgivaren eller arbetsmarknadsstöd som betalas som resebidrag. Däremot gäller besvärsförbud inte ett beslut om återkrav av arbetsmarknadsstöd som betalas som resebidrag.

De beslut som explicit föreslås bli omfattade av besvärsförbud gäller i sista hand förmåner enligt prövning, vilket framgår av 7 kap. 5 och 6 §. Därför ger 21 § 1 mom. i grundlagen inte anledning till anmärkningar om besvärsförbuden. Men med anledning av samma paragrafs 2 mom. påpekar utskottet att myndighetens prövningsrätt inte i sig undanröjer behovet av att söka ändring. Denna aspekt accentueras eftersom de behöriga bestämmelserna i lagförslaget inte bara ger uttryck för att beslutsfattandet är beroende av prövning utan också lyfter fram berörings-

punkter som utgör villkor för ett avgörandes laglighet. Ur grundlagssynvinkel talar detta för att kontrollen av myndighetsverksamhet bör ordnas via besvärsmöjlighet för enskilda människor. Besvärsmöjligheten behövs till exempel för en opartisk kontroll av myndighetsverksamhet och för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis. Utskottet anser att det av skäl som hänför sig till grundlagen på allvar bör övervägas om inte besvärsförbuden skall strykas (jfr GrUU 32/2000 rd, s. 2—3 och GrUU 14/2002 rd, s. 6—7).

Av bestämmelserna om besvärsförbud kan man *e contratio* sluta sig till att besvärsförbudet riktar sig till beslutet om återkrav av arbetsmarknadsstöd som betalats till arbetsgivaren. En sådan på laglighetsprövning baserad lösning är i princip det slag av "beslut som gäller ... rättigheter och skyldigheter" som avses i 21 § 1 mom. grundlagen. Återkrav kan rikta sig till exempel till en privat näringsidkare och därför är en korrigering av 12 kap. 2 § ett villkor för att lagen skall kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagens 124 §

Den inkomstrelaterade dagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa verkställs enligt 1 kap. 4 § 2 mom. av arbetslöshetskassorna. Det är fråga om överföring av en offentlig förvaltningsuppgift till andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen, vilket i detta fall i den mening som avses i grundlagen klart "behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna".

Med tanke på de övriga villkoren i grundlagen är det väsentligt att lagen om förvaltningsförfarande, språklagen och lagen om användning av samiska hos myndigheter iakttas vid behandlingen av en lagstadgad förmån som en arbetslöshetskassa beviljat eller en fråga som gäller medlemskap i en arbetslöshetskassa utifrån 2 a § i det andra lagförslaget. Enligt utskottets tolkningspraxis (t.ex. GrUU 19/2002 rd, s. 4) innebär tryggande av kraven på rättssäkerhet och god förvaltning också att lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet iakttas och att de som handlägger ärenden handlar under tjänsteansvar. Om den allmänna lagstiftningen inte leder till detta resultat bör 2 a § kompletteras för att la-

¹ Se Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, avgörande 1989 i målet *Langborger mot Sverige* (20/1987/143/197), där domstolen betraktade det som en kränkning av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i konventionen om de mänskliga rättigheterna att det i bostadsrätten utöver två professionella domare satt två lekmanamedlemmar. Trots att det inte fanns någon orsak att misstänka deras personliga integritet invercade det på deras objektiva oavhängighet att de hade utsetts på förslag av en riksomfattande organisation för fastighetsägare och hyresgäster och att det låg i båda organisationernas intresse att hålla fast vid en förhandlingsklausul i hyresavtal om att bl.a. hyran på en lägenhet bestämdes utifrån avtal mellan organisationerna.

GrUU 46/2002 rd — RP 115/2002 rd

gen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första och

andra lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om 8 kap. 2 § 3 mom., 9 kap. 6 §, 11 kap. 2 § 3 mom., 12 kap. 2 § och 13 kap. 10 § i det första lagförslaget och 2 a § och 58 a § i det andra lagförslaget blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 14 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml (delvis)
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.