

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **34/2006 rd**

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa lagar som har samband med den (RP 182/2006 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Kirsi Päivänsalo, social- och hälsovårdsministeriet
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om vuxenutbildningsstöd och vissa andra lagar som föreskriver om sökande av ändring hos arbetslöshetsnämnden. Arbetslöshetsnämnden blir besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om vuxenutbildningsstöd ska ändras så att besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden har rätt att avgöra ansökningar om undanröjande av beslut av Folkpensionsanstalten, en arbetslöshetskassa och Utbildningsfonden.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstateras att besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden uppfyller kravet i 98 § 3 mom. i grundlagen på reglering i lag och kravet i 21 § 2 mom. på garantier för rättvis rättegång. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men regeringen anser det ändå tillrådligt att begära utlåtande i saken av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Besvärsnämndens sammansättning

I 12 a kap. 1 § i det första lagförslaget föreskrivs att besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden är första besvärnsinstans i ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa. Dessutom ska den vara besvärnsinstans i de ärenden som bestäms särskilt i lag. Besvärsnämndens sammansättning kommer i enlighet med 12 a kap. 2 § delvis att vara baserad på intresserepresentation.

Grundlagsutskottet anser att besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden är det slag av besvärnsorgan som det enligt grundlagens 98 § 3 mom. måste föreskrivas om genom lag och som enligt 21 § 2 mom. i sin verksamhet ska uppfylla garantierna för en rättvis rättegång. Utskottet har inte sett det som ett problem i sig med tanke på oavhängighetskravet i grundlagens 21 § 1 mom. att ett besvärnsorgan är baserat på intresserepresentation, men nog att det inte harmonierar med oavhängighetskravet att de intresseföreträdande medlemmarna är i majoritet (GrUU 15/2002 rd, GrUU 55/2002 rd, GrUU 25/2004 rd). Med avseende på rättigheten i grundlagens 21 § 1 mom. kan det anses betydelsefullt att beslut av besvärsnämnden kan överklagas hos försäkringsdomstolen. Utifrån principen om rättvis rättegång i 21 § 2 mom. är det ändå problematiskt om ett rättskipningsorgan har en sammansättning som gör att organet inte uppfyller kravet på oavhängighet. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är att de intresseföreträdande medlemmarna inte bildar majoritet i nämndernas beslutsföra plenum (GrUU 55/2002 rd, GrUU 25/2004 rd, GrUU 22/2005 rd).

I 12 a kap. 3 § 5 mom. föreskrivs att en sektion, en förstärkt sektion och plenum är beslutföra endast om sammanlagt högst hälften av de närvarande medlemmarna är medlemmar som är insatta i förhållandena i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Bestämmelsen följer grundlagsutskottets princip att de medlemmar som valts för att de representerar ett viss intresse inte får vara i majoritet vid besvärsnämndens beslutsföra

plenum. För besvärsnämndens oavhängighet talar dessutom det att det i fråga om nämndemedlemmars rätt att kvarstå i uppdraget enligt 12 a kap. 2 § gäller vad som bestäms om innehavare av domartjänst. Förslaget tillgodoser på den här punkten en domares rätt enligt 103 § i grundlagen att kvarstå i tjänsten.

Undanröjande av beslut

I 12 kap. 7 § i det första lagförslaget föreskrivs om undanröjande av beslut. Enligt 3 mom. kan Folkpensionsanstalten eller arbetslöshetskassan efter att ha yrkat att ett i 1 eller 2 mom. avsett beslut ska undanröjas, tills ärendet har avgjorts på nytt, temporärt inställa utbetalningen av en förmån eller betala den enligt sitt yrkande. Utifrån 4 mom. kan Försäkringsinspektionen likaså temporärt inställa utbetalningen av en förmån eller förordna att den ska betalas till det belopp framställningen avser. Syftet med att inställa utbetalningen av en förmån förefaller att vara att en förmån som beviljats med stöd av en oriktig eller uppenbart lagstridig utredning som vunnit laga kraft inte ska leda till återkrav hos förmånstagaren över en längre period. Med stöd av 5 mom. kan ett beslut av särskilt vägande skäl undanröjas också efter än längre tid än den föreslagna fristen på fem år.

Som grundlagsutskottet ser det kan bestämmelserna leda till oskälighet. Förslaget beaktar inte sådana situationer att ett fel eller en bristfällighet har uppkommit av orsaker som inte är beroende av förmånstagaren. Folkpensionsanstalten, en arbetslöshetskassa eller Försäkringsinspektionen kan visserligen väga in omständigheterna i sin prövning, för de "kan" besluta att en förmån betalas ut enligt deras yrkande. Men för klarhetens skull bör sådana situationer uteslutas i lagen. Några andra grunder än särskilt vägande skäl har inte anförts för att undanröja ett beslut efter en längre tid än fem år. På den punkten uppfyller bestämmelsen dåligt kravet på exakthet i lagstiftningen. Utskottet anser att den senare meningen i 12 kap. 7 § 5 mom. bör preciseras eller strykas. Motsvarande ändring bör göras i den se-

nare meningen i 25 § 5 mom. i det andra lagförslaget som gäller inställt vuxenutbildningsstöd.

Inställd utbetalning bör också bedömas med tanke på tryggad grundläggande försörjning vid arbetslöshet enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. Innan beslut om inställd försörjning fattas bör det alltid bedömas om den behöriga personens försörjning är tryggad under avbrottet. Lagstiftningen bör dessutom preciseras genom att besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden eller försäkringsdomstolen oberoende av en ansökan om undanröjande av ett beslut ska kunna förordna att en förmån betalas enligt det ursprungliga beslutet tills ansökan om undanröjande har blivit slutligt avgjord. Motsvarande precisering behövs i 25 § 3 mom. i det andra lagförslaget när det gäller vuxenutbildningsstöd.

Närmare bestämmelser

Enligt 12 a kap. 5 § 1 mom. i det första lagförslaget tillämpas förvaltningsprocesslagen vid behandlingen av ärenden i besvärsnämnden för

utkomstskyddsärenden, om inte något annat bestäms särskilt. Relationen mellan bestämmelsen och bemyndigandet att utfärda förordning i 6 § 1 mom. är diffus. Det kommer enligt utskottet inte i fråga att genom förordning avvika från tillämpning av förvaltningsprocesslagen i besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Det är viktigt att sista meningen i 5 § 1 mom. kompletteras med: "om inte något annat bestäms särskilt i lag".

I 6 § 1 mom. sägs att närmare bestämmelser också om personalen kan utfärdas genom förordning av statsrådet. På den här punkten vill utskottet framhålla att bestämmelsen inte ger rätt att föreskriva om personalens löner eller andra anställningsvillkor genom förordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 24 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Astrid Thors /sv (delvis)
Jan Vapaavuori /saml
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.