

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och 4 och 8 § i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och 4 och 8 § i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (RP 135/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Joni Rehunen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Hannele Tanhua, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emerita) Raija Huhtanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen.

Enligt regeringen kan lagarna stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara motiverat att inhämta ett utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

Utlåtande GrUU 45/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås det bland annat att det partiella arbetsmarknadsstödet minimibelopp minskas så att det är 35 procent av det arbetsmarknadsstöd som i annat fall skulle betalas som arbetsmarknadsstöd till en arbetssökande som bor i sina föräldrars hushåll.

(2) Arbetslöshetsdagpenningens grunddagpenning och den inkomstrelaterade dagpenningens grunddel, vilken till sitt belopp motsvarar grunddagpenningen, samt arbetsmarknadsstödet, vilket till sitt fulla belopp är lika stort som grunddagpenningen, hör till de arbetslöshetsförmåner som ingår i förmånssystemen för social trygghet enligt 19 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 8/2024 rd, stycke 6, GrUU 16/1996 rd, s. 2/I, GrUU 17/1996 rd, s. 2). Den nu föreslagna regleringen om det partiella arbetsmarknadsstödet måste därför också granskas utifrån 19 § 2 mom. i grundlagen.

(3) Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bland annat vid arbetslöshet. Bestämmelsen ålägger lagstiftaren skyldighet att garantera var och en som behöver grundläggande försörjning en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa i momentet uppräknade sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74).

(4) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och grundlagsutskottets etablerade praxis är tryggheten av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen i sig oberoende av den gällande sociallagstiftningen och hör alltså inte direkt samman med vissa befintliga förmånssystem (RP 309/1993 rd, s. 74/II, GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Det skydd som avses i momentet har samband med de livssituationer som räknas upp och med de förutsättningar för att få förmåner som föreskrivs i lag (RP 309/1993 rd, s. 74/II). Bestämmelsen utgör dock enligt förarbetena inget hinder för att också bestämmelser om behovsprövning kan tas in i systemen.

(5) Grundlagsutskottet har dessutom konstaterat (GrUU 34/1996 rd, s. 2/II) att grundlagen inte kan föreskriva i detalj på vilket sätt den grundläggande utkomsten ska tryggas genom lag och till exempel hur stora förmåner den ska ge. Sådana ändringar i regleringen av utkomstskyddet som äventyrar minimiutkomsten eller som leder till ett svagare grundläggande utkomstskydd än den oundgängliga utkomsten enligt 19 § 1 mom. i grundlagen kan åtminstone inte anses förenliga med momentet (GrUU 14/2023 rd, stycke 8). Utskottet har dock betonat att utkomststödet och den försörjning som behövs för ett människovärdigt liv i den mening som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen inte kan likställas med varandra (GrUU 31/1997 rd, s. 2/II, se även GrUU 40/2018 rd, s. 3—4 och GrUU 11/2023 rd, stycke 4), utan systemet med utkomststöd har syftat till att trygga en socialt godtagbar levnadsstandard, vilket i de flesta fall går utöver den rättighet som garanteras i 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 11/2023 rd, stycke 4, GrUU 31/1997 rd, s. 2/II).

(6) Målet med propositionen är att stärka den offentliga ekonomin. Sänkningen av ersättningsprocenten för det belopp som betalas som partiellt arbetsmarknadsstöd minskar enligt propositionen (s. 24) utgifterna i de offentliga finanserna med uppskattningsvis 3,3 miljoner euro per år.

Utlåtande GrUU 45/2024 rd

(7) Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna fäste man vid formuleringen av förslagen till bestämmelser om ekonomiska och sociala grundläggande fri- och rättigheter i den dåvarande regeringsformen särskild uppmärksamhet vid de faktiska möjligheterna att förverkliga dessa rättigheter och försäkrat sig om att förslagen går att tillämpa också när de ekonomiska förhållandena förändras (RP 309/1993 rd, s. 20/I). Grundlagsutskottet har i anslutning till bestämmelsen om tryggnad av den grundläggande försörjningen ansett att det är helt i linje med den handlingsförpliktelse som åläggs lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Grundlagsutskottet har dessutom ansett att det i den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och den offentliga ekonomin (GrUU 15/2023 rd, stycke 7, GrUU 40/2018 rd, s. 3, GrUU 11/2015 rd, s. 3/I, GrUU 34/1996 rd, s. 3/I).

(8) Grundlagsutskottet har påpekat att så kallade konstitutionella mandat eller uppdrag är av betydelse särskilt i lagstiftarens verksamhet och måste beaktas också vid utövandet av budgetmakt. Det här bör enligt utskottet beaktas särskilt när det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 15/2023 rd, stycke 8, GrUU 19/2016 rd, s. 2, GrUU 32/2014 rd, s. 2/II, se även GrUB 25/1994 rd, s. 3—4 och 6).

(9) Grundlagsutskottet anser dock att det inte finns något hinder för att besparingar i statsfinanserna, i syfte att beakta samhällsekonomin och de offentliga finansernas tillstånd, riktas också till relativt små utgiftsminskningar för att man därigenom ska kunna nå de besparingar i statsfinanserna som behövs (se t.ex. GrUU 41/2024 rd, stycke 12). De omständigheter som läggs fram i propositionen och som hänför sig till läget för de offentliga finanserna kan i sig motivera den nu föreslagna regleringen (GrUU 15/2023 rd, stycke 9, se även GrUU 40/2018 rd).

(10) Bestämmelserna om partiellt arbetsmarknadsstöd har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 46/2002 rd). Utskottet ansåg då att den föreslagna regleringen, det vill säga att det partiella arbetsmarknadsstödet ska vara 60 procent av det enligt lagen beräknade arbetsmarknadsstödet, om arbetssökanden bor i sina föräldrars hushåll och inte uppfyller arbetsvillkoret, är mycket schematisk med tanke på de grundläggande fri- och rättigheternas individuella karaktär. Förslaget om partiellt arbetsmarknadsstöd var enligt utskottet betydelsefullt också med tanke på Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd mot arbetslöshet (GrUU 46/2002 rd, s. 5/II). Artikel 15.1 b i den konvention som nämns i utskottets utlåtande gäller enligt dess ordalydelse dock endast situationer där en person är helt arbetslös och hans eller hennes förvärvsinkomst på grund av det temporära avstängningen från arbetet dragits in utan att anställningsförhållandet avbrutits. Partiellt arbetsmarknadsstöd betalas till en arbetssökande som bor i föräldrarnas hushåll och som inte uppfyller arbetsvillkoret.

(11) Enligt grundlagsutskottets uppfattning var det partiella arbetsmarknadsstöd som då föreslogs också lägre än nivån på det skydd för grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen och som ska stiftas i lag. Lagförslaget måste enligt utskottet 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 var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 46/2002 rd, s. 5/II).

Utlåtande GrUU 45/2024 rd

(12) Utifrån grundlagsutskottets utlåtande kompletterades bestämmelserna om partiellt arbetsmarknadsstöd med bestämmelser om hur stora föräldrarnas inkomster kan vara utan att arbetsmarknadsstödet sänks och om att arbetsmarknadsstödet ska betalas utan avdrag om sökanden på ett tillförlitligt sätt kan visa att föräldrarna faktiskt inte stöder honom eller henne ekonomiskt. Bestämmelser med samma innehåll ingår i 7 kap. 9 § 3 och 4 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som nu inte föreslås bli ändrade. Grundlagsutskottet anser således att bedömningsläget nu avviker från bedömningen i fråga om utskottets tidigare utlåtande (GrUU 46/2002 rd).

(13) Då man bedömer huruvida den grundläggande försörjningen är tillräcklig, är det enligt förarbetena till grundrättighetsreformen av betydelse huruvida en person enligt en helhetsbedömning av de lagstadgade systemen för utkomstskyddet och hans situation i övrigt, t.ex. familjeförhållandena, har förutsättningar att erhålla sin utkomst oberoende av att de normala utkomstmöjligheterna har försvagats på grund en omständighet, t.ex. arbetslöshet, som nämns i stadgandet (RP 309/1993 rd, s. 75/I). Med beaktande av bestämmelserna i 7 kap. 9 § 3 och 4 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa är den nu föreslagna regleringen av partiellt arbetsmarknadsstöd enligt grundlagsutskottets uppfattning inte problematisk med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen.

(14) Grundlagsutskottet noterar dock att minimibeloppet av partiellt arbetsmarknadsstöd minskar betydligt i och med ändringen och att minimibeloppet (35 %) knappt motiveras alls i propositionen. Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid den gräns för när föräldrarnas sammanräknade inkomster inte minskar arbetsmarknadsstödet. Inkomstgränsen har i ljuset av propositionen (s. 9—10) inte höjts sedan den nuvarande 7 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa trädde i kraft vid ingången av 2010.

(15) Enligt propositionen (s. 26) kan den föreslagna ändringen av beloppet av partiellt arbetsmarknadsstöd öka behovet av det skydd som ges i sista hand och som tryggats i 19 § 1 mom. i grundlagen för en myndig sökande. Grundlagsutskottet har ansett det oroväckande att den föreslagna lagstiftningen beräknas styra bidragstagarna till att bli mottagare av utkomststöd, som är avsett att vara en sista utväg (se också GrUU 47/2017 rd, GrUU 51/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). Grundlagsutskottet påpekar också att utkomststödet är förenat med en behovsprövning och utgiftskontroll som avviker från det övriga sociala trygghetssystemet (GrUU 41/2024 rd, stycke 16, GrUU 8/2024 rd, stycke 4, se också GrUU 14/2023 rd, stycke 16).

(16) I propositionen (s. 39) konstateras det att den föreslagna regleringen är av betydelse till exempel med tanke på FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den reviderade Europeiska sociala stadgan. I motiveringen redogörs också till exempel för tillämpningspraxis i kommittén för sociala rättigheter, som övervakar Europeiska sociala stadgan, och i ESK-kommittén.

(17) Grundlagsutskottet konstaterar också med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden (GrUU 47/2017 rd, GrUU 40/2018 rd) att de stater som satt i kraft den europeiska sociala stadgan har förbundit sig att skydda de rättigheter som anges i stadgan. Finland har dessutom förbundit sig till stadgans tilläggsprotokoll angående ett kollektivt klagomålsförfarande. Grundlagsutskottet upprepar att det förhåller sig mycket allvarligt till de synpunkter som lagts fram i övervakningen

Utlåtande GrUU 45/2024 rd

av stadgan (se GrUU 40/2018 rd, GrUU 47/2017 rd, s. 5). Utskottet anser att statsrådet snarast bör inleda en grundlig granskning av frågan.

(18) Enligt propositionen kan den föreslagna ändringen av beloppet av partiellt arbetsmarknadsstöd dock i en enskild situation påverka de tillgängliga inkomsterna för en mottagare av partiellt arbetsmarknadsstöd som har minderåriga barn att försörja. Grundlagsutskottet uppmärksammar i detta sammanhang de mycket färska slutsatserna från FN:s kommitté för barnets rättigheter med anledning av Finlands femte och sjätte periodiska rapporter. I slutsatserna (stycke 35) rekommenderar kommittén Finland att undvika sådana nedskärningar i de sociala trygghetsförmånerna som påverkar barn som löper risk för fattigdom och utslagning. Det hade varit befogat att bedöma den föreslagna regleringen också med tanke på kommitténs slutsatser (GrUU 41/2024 rd, stycke 17, se även GrUU 16/2023 rd stycke 12).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 6.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.