

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 17/1996 rd

Regeringens proposition 75/1996 rd

Till Social- och hälsovårdsutskottet

Riksdagen remitterade den 14 maj 1996 regeringens proposition 75/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet fram till den 4 juni 1996 skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört överinspektören Pasi Järvinen vid arbetsministeriet, biträdande avdelningschefen Matti Toiviainen och äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, juris doktorn Liisa Nieminen, forskaren Maija Sakslin, biträdande professorn Martin Scheinin och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd. Enligt förslaget skall en person i åldern 20—24 år som saknar yrkesutbildning ha rätt till arbetsmarknadsstöd bara under tiden för de aktiva åtgärder som nämns i 15 § 2 mom., om han utan godtagbart skäl vägrar ta emot erbjudet arbete eller erbjuden utbildning, arbetspraktik, arbetsprövning eller rehabilitering eller om han vägrat delta i, avbrutit eller låtit bli att söka till lämplig utbildning som tryggar vissa sociala förmåner i samband med utbildning. Behovsprövningen av inkomster som inverkar på arbetsmarknadsstödet föreslås bli lindrad.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 1997. Propositionen har vissa beröringspunkter med regeringens proposition 72/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 1997.

I motiveringen till lagstiftningsordningen åberopar regeringen grundlagsutskottets utlåtande 17/1995 rd och anser att eftersom förslaget när det gäller unga i åldern 20—24 år svarar mot den i utlåtandet redovisade ändringen i fråga om unga i åldern 18—19 år, kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets ställningstaganden

Det grundläggande utkomstskyddet

Arbetsmarknadsstödet är en social trygghetsförmån som har samband med 15 a § 2 mom. regeringsformen. De konstitutionellt viktiga ändringarna i propositionen gäller inskränkning av rätten till arbetsmarknadsstöd för unga i åldern 20—24 år som saknar yrkesutbildning och behovsprövning av arbetsmarknadsstödet.

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid arbetslöshet. Enligt grundlagsutskottets betänkande om den proposition som ledde till en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II och 11/I) förpliktar denna bestämmelse lagstiftaren att ”garanteras var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till den lagfästa trygghet som det allmänna skall ordna”. Utskottet fann då att ”tryggheten [är] förknippad med vissa sociala risksituationer som räknas upp i stadgandet och de stödvillkor som det stadgas om i lag och dessutom behovsprövning och procedurer”.

Enligt tillkomsthändingarna till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1994 rd, s. 74/I) avser skyddet för grundläggande utkomst enligt 15 a § regeringsformen mera omfattande skydd än rätten till oundgänglig ut-

komst i 1 mom. Reformen (RP 309/1993 rd, s. 74/II) avser inte att trygga enskilda förmåner eller att bevara nivån på dessa förmåner. Lagstiftaren har avsett (RP 309/1993 rd, s. 75/I) att de sociala trygghetssystem som garanterar en grundläggande utkomst skall vara så heltäckande att inga grupper lämnas utanför systemen. De behöver dock inte utsträckas till dem som omfattas av lagstadgade trygghetssystem och som med hänsyn till sin egen situation, t.ex. sina familjeförhållanden, i övrigt på det hela taget har möjligheter att skaffa sig en utkomst, även om deras normala utkomstmöjligheter vore sämre till exempel på grund av arbetslöshet. Grundlagen tillåter således behovsprövning av faktorer av detta slag.

I de situationer som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen kan en individs grundläggande utkomst inte utgöras av den sistahandstrygghet som det stadgas om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd). Det är således inte förenligt med grundlagen att en person måste förlita sig på den sistahandstrygghet som avses i 1 mom., om han enligt statsförfattningen med stöd av 15 a § 2 mom. i de situationer som nämns där har rätt till tryggad grundläggande utkomst som det lagstadgas om på ovan angivet sätt.

Regeringsformen hindrar inte i sig att det ställs upp villkor för stöd som tryggar en grundläggande utkomst. I sitt utlåtande 17/1995 rd ansåg utskottet att villkoren med beaktande av den då föreliggande sociala risksituationen, dvs. arbetslösheten, väl kan 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. Därför ansåg utskottet det möjligt med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen att villkoren för att unga i åldern 18 och 19 år skall få arbetsmarknadsstöd är deltagande i sådana åtgärder som avses i lagen och som har ett uppenbart samband med strävan att minska sysselsättningshindren på ett individuellt plan. Ett villkor för detta var dock att ge dessa unga rättsliga garantier för tillgång till sådana åtgärder. Utskottet ansåg därför att de utan väntetid bör få arbetsmarknadsstöd, om de inte inom utsatt tid har kunnat beredas tillfälle att delta i åtgärderna. Vidare poängterade utskottet att unga som fick arbetsmarknadsstöd när lagen trädde i kraft inte kunde lämnas utan stöd förrän deras intresse för att delta i åtgärderna hade utretts.

Föreslagna 15 § 3 mom. betyder att de inskränkningar som tidigare gällde unga i åldern 18

och 19 år nu utsträcks till unga i åldern 20—24 år. Förslaget svarar i övrigt till formuleringen mot de villkor som grundlagsutskottet ställde i ovan nämnda utlåtande och kan bedömt utifrån 15 a § 2 mom. regeringsformen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt lagförslaget 24 § 3 mom. kommer behovsprövningen av inkomsterna att lindras för försörjningspliktiga, trots att inkomstgränsen för behovsprövning samtidigt sänks. För en ensamstående kan denna sänkning av inkomstgränsen i enskilda fall betyda att arbetsmarknadsstödet sjunker. Utskottet har den uppfattningen att ändringarna dock har så pass obetydliga konsekvenser att de inte inverkar på lagstiftningsordningen.

Främjande av sysselsättningen

Regeringen avser (RP s. 4/II) att inrikta arbetsmarknadsstödet på personer som deltar i arbetskraftspolitiska åtgärder och att uppmuntra dem att välja arbete eller utbildning i stället för passivt utkomststöd. Meningen är i synnerhet att åtgärda ungdomsarbetslöshet som beror på bristande yrkesskicklighet och utbildning. Dessa mål ligger i linje med 15 § 2 mom. regeringsformen, där det stadgas: "Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete" och vidare "Om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning skall stadgas genom lag."

Förbud mot särbehandling

Föreslagna 15 § 3 mom. leder till att unga i åldern 18—24 år särbehandlas jämfört med andra liknande grupper vad gäller möjligheterna att få arbetsmarknadsstöd. Å andra sidan förbjuder 5 § 2 mom. regeringsformen att någon utan godtagbart skäl ges en annan ställning på grund av bland annat ålder. Den springande punkten vid en statsförfattningsrättslig bedömning är om det kan ses som acceptabel diskriminering att de tidigare stadgade inskränkningarna i fråga om unga i åldern 18 och 19 år nu också utsträcks till unga i åldern 20—24 år.

I lagstiftningen om social trygghet används åldersgränser i två syften. Å ena sidan medger de en definition av vilka som omfattas av ett visst system och å andra sidan uppställande av villkor till exempel för en viss förmån. Med hänsyn till 5 § 2 mom. regeringsformen är reglerade åldersgränser av det förstnämnda slaget vanligen vä-

sentligare. Lagförslaget innebär att också unga i åldern 18—24 år som saknar yrkesutbildning i sig omfattas av arbetsmarknadsstödet, men att deras konkreta rätt till arbetsmarknadsstöd kopplas ihop med deltagande i åtgärder som förbättrar deras sysselsättningsmöjligheter. Därmed spelar det en viss konstitutionell roll om det faktum att rätten till arbetsmarknadsstöd kopplas till förbättrade sysselsättningsmöjligheter är en adekvat grund för en åldersgräns eller inte.

Antalet arbetslösa under 25 år ökade femfaldigt 1990—1993 och överskred gränsen 100 000 sommaren 1993. Därefter har ungdomsarbetslösheten pekats nedåt. I mars 1996 fanns det 66 727 arbetslösa under 25 år. Av de unga arbetslösa var 52 862 i åldern 20—24 år. Enligt statistikcentralen var den allmänna arbetslöshetsgraden i Finland i mars 17,1 procent, men hela 33,8 procent bland unga i åldern 15—24 år. Regeringen uppskattar att omkring 22 000 unga i åldern 20—24 år nästa år kommer att vara hänvisade till arbetsmarknadsstöd och att inemot hälften av dem är sådana som saknar yrkesutbildning.

I sysselsättningslagstiftningen avses med unga

Helsingfors den 31 maj 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Ulla Juurola /sd, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkeaaja /cent, Heikki Koskinen /saml,

framför allt arbetssökande under 25 år (2 § 1 mom. 1 punkten sysselsättningsförordningen). Med hänsyn till detta och risken för att de som saknar yrkesutbildning blir utslagna ur arbetslivet anser utskottet att den rådande ungdomsarbetslösheten utgör en acceptabel grund enligt 5 § 2 mom. regeringsformen att särbehandla unga i åldern 18—24 år såsom föreslås i propositionen. Å andra sidan är det enligt utskottet helt klart att ju högre man i detta sammanhang vill lägga åldersgränsen, desto svårare är det att finna en konstitutionellt acceptabel grund för det och därmed kunde situationen leda till förbjuden åldersdiskriminering. Nu är det dock inte fråga om någon godtycklig gränsdragning som till exempel en åldersgräns enbart utifrån sparhänsyn kunde leda till.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

Avvikande åsikt

Bestämmelserna om behovsprövning av arbetsmarknadsstödet (24 §) föreslås bli justerade. Behovsprövningen lindras för försörjningspliktiga, även om inkomstgränsen för behovsprövning samtidigt sänks med 500 mark.

Utskottet har bedömt behovsprövningen utifrån 15 § 2 mom. regeringsformen om grundläggande utkomstskydd.

Utskottet framhåller nu i sitt utlåtande att ändringarna dock är såtillvida obetydliga att de inte inverkar på lagförslagets behandlingsordning.

I ett tidigare sammanhang har utskottet uttalat bl.a. (GrUU 17/1995 rd): ”De sociala trygghetssystem som garanterar en grundläggande utkomst skall enligt lagstiftarens avsikt göras så heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper som stannar utanför. Systemen behöver dock inte utsträckas till dem som omfattas av lagstadgade trygghetssystem och som med hänsyn till sin egen situation, t.ex. sina familjeförhållanden i övrigt på det hela taget har möjligheter att skaffa sig en utkomst, även om deras normala utkomstmöjligheter vore sämre till exempel på

grund av arbetslöshet. Med tanke på grundlagen är behovsprövning utifrån faktorer av detta slag således tillåten”.

Det är motiverat att lindra behovsprövningen av makars inkomster för att göra det lönsammare att arbeta. Jag anser dock att utskottet borde ha analyserat i vilken utsträckning en makes och speciellt en sambos inkomster drar ner på arbetsmarknadsstödet med tanke på likställdheten inför lagen enligt 5 § 1 mom. och jämlikheten enligt 5 § 2 mom. regeringsformen.

Det faktum att någon lever i ett äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden får inte medföra annan behandling av honom eller henne jämfört med en ensamboende eller någon som bara formellt har en annan adress, vilket det finns exempel på i praktiken.

Helsingfors den 31 maj 1996

Marjut Kaarilahti /saml

Jag anser att 15 a § 2 mom. regeringsformen bör tolkas utifrån att en sammanjämkning med en annan persons, såsom makens inkomster inte är förenlig med denna grundläggande rättighets personliga, individuella karaktär. Och allra minst som sambor som inte har någon som helst privaträttslig försörjningsplikt gentemot varandra är en sammanjämkning av denna typ enligt min åsikt förenlig med 15 a § 2 mom. regeringsformen.

Med stöd av det ovan sagda anför jag

att lagförslaget bör behandlas enligt 67 § riksdagsordningen, men att det kan behandlas enligt 66 § riksdagsordningen förutsatt att de konstitutionella anmärkningarna som anförs i denna avvikande åsikt vederbörligen beaktas.