

**GRUNDLAGSUTSKOTTET**

Utlåtande 16/1996 rd

Regeringens proposition 72/1996 rd

*Till Social- och hälsovårdsutskottet*

Riksdagen remitterade den 14 maj 1996 regeringens proposition 72/1996 rd med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa 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 biträdande avdelningschefen Matti Toiviainen och äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, överinspektören Pasi Järvinen vid arbetsministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, juris doktorin Liisa Nieminen, forskaren Maija Sakslin, biträdande professorn Martin Scheinin och juris licentiaten Veli-Pekka Viljanen.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anförd värdigt följande.

**Regeringens proposition**

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall ändras på flera punkter. Enligt förslaget skall arbetsvillkoret, som är en förutsättning för arbetslöshetsdagpenning, och försäkringsvillkoret, som är en förutsättning för dagpenning avvägd enligt förtjänsten, dvs. inkomstrelaterad dagpenning, förlängas. Den lön som ligger till grund för den inkomstrelaterade dagpenningen skall alltid bestämmas utifrån den tid då arbetsvillkoret uppfylls. Om den längsta utbetalningstiden för dagpenningen räknas om från början, skall den nya dagpenningen dock alltid vara minst 80 procent av den föregående. Reglerna för jämkad dagpenning ändras så att den skyddade delen slopas och jämningsprocenten sänks till 50. Självrisktiden för arbetslöshetsdagpenning kräver enligt de nya bestämmelserna att en person har varit arbetslös arbetssökande under en tid som svarar mot sammanlagt 7

hela arbetsdagar per längsta utbetalningstid för arbetslöshetsdagpenning. Semesterersättning som betalas när anställningen upphör kommer att ha den effekten att dagpenning inte betalas för den tid över vilken semesterersättningen kan periodiseras utgående från den lön som skall betraktas som en persons stabiliserade lön. Bestämmelserna om rätt till tilläggsdagpenning kommer att ändras såtillvida att den som fyllt 57 år innan den längsta utbetalningstiden för dagpenning gått ut kan få arbetslöshetsdagpenning ända till dess han fyller 60 år.

De föreslagna lagarna, som till en del har samband med budgetpropositionen för 1997, avses träda i kraft i början av 1997. Bestämmelserna om att arbetskraftsutbildning kan räknas in i arbetsvillkoret avses gälla till utgången av 1998.

I motiveringen till lagstiftningsordningen tas arbets- och försäkringsvillkoret, maximitiden för dagpenning och inskränkningarna i rätten till tilläggsdagar upp som frågor som har med egendomsskydd att göra. Enligt motiveringen gäller ändringarna inte någons löpande arbetslöshetsdagpenning. De föreslagna ändringarna i rätten till arbetslöshetsdagpenning påverkar inte heller det grundläggande utkomstskyddet på det sätt som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen och därför kräver ändringarna inte grundlagsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas i ärendet.

**Utskottets ställningstaganden***Det grundläggande utkomstskyddet*

Grunddagpenningen enligt utkomstskyddet för arbetslösa, som bygger på lagen om utkomstskydd för arbetslösa, samt motsvarande andel av förtjänstskyddet ingår i de sociala trygghetsförmåner som har samband med 15 a § 2 mom. regeringsformen. Ur denna synvinkel gäller de konstitutionellt viktiga ändringarna i propositionen

nen arbetsvillkoret, som är en förutsättning för dagpenning, rätten till s.k. tilläggsdagpenning, självrisktiden och reglerna för periodisering av semesterersättning samt reglerna för jämkad dagpenning. I övrigt är de föreslagna ändringarna i den inkomstrelaterade dagpenningen inte viktiga med tanke på det grundläggande utkomstskyddet.

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad bland annat 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) förpliktar denna bestämmelse lagstiftern att "garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna skall ordna". Utskottet framhöll 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".

Utifrån tillkomsthändlingarna i anknytning till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 74/I) innebär grundläggande utkomstskydd enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen ett mera omfattande skydd än rätten enligt paragrafens 1 mom. Reformen (RP 309/1993 rd, s. 74/II) avser inte att trygga enskilda förmåner eller att bevara nivån på dessa förmåner. Lagstiftern 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 täcka dem som enligt en helhetsbedömning av de lagstadgade systemen för utkomstskyddet och deras situation i övrigt, t.ex. familjeförhållandena har förutsättningar att få sin utkomst oberoende av att de normala utkomstmöjligheterna har försvagats, t.ex. på grund av arbetslöshet. Grundlagen tillåter således behovsprövning av omständigheter av detta slag.

I de situationer som nämns i 15 a § 2 mom. regeringsformen kan individens grundläggande utkomst således inte utgöras av den sistahandstrygghet som det stadgas om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd). Det är således inte förenligt med grundlagen att den som enligt statsförfattningen har ovan redovisad rätt till lagstadgat grundläggande utkomstskydd med stöd av 2 mom. i de situationer som nämns i momentet hänvisas till den sistahandstrygghet som det stadgas om i 1 mom.

De föreslagna ändringarna i arbetsvillkoret i 13 § 2 och 4 mom. samt 16 § 2 mom. betyder att villkoren för att få arbetslöshetsdagpenning skärps. Om arbetsvillkoret ändras betyder det att allt fler, inte minst säsongarbetare eller undersysselsatta, blir utan arbetslöshetsdagpenning. Konsekvenserna av detta bör bedömas med beaktande av arbetsmarknadsstödet, som enligt lagen om arbetsmarknadsstöd är avsett för situationer där en arbetslös inte uppfyller arbetsvillkoret enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa och är i behov av ekonomiskt stöd eller där den arbetslöses rätt till arbetslöshetsdagpenning har upphört på grund av att den lagstadgade maximitiden för stöd har gått ut. Den föreslagna förlängningen av arbetsvillkoret enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa på grund av detta lagstiftningskomplex betyder inte att det uppstår en marginalgrupp i strid med 15 a § 2 mom. regeringsformen, eftersom de arbetslösa som omfattas av lagändringen i stället kommer att omfattas av arbetsmarknadsstöd. Ändringarna är således inte problematiska med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen.

En likadan bedömning måste göras om föreslagna 26 § 2 mom., som höjer åldersgränsen för rätten till s.k. extra dagpenning. Regleringen gäller nämligen på vilka villkor en arbetslös har rätt till arbetslöshetsdagpenning oberoende av den i övrigt gällande lagfästa maximitiden om 500 dagar. Också här är den konstitutionellt viktiga konsekvensen av ändringen att den arbetslöse kommer att omfattas av arbetsmarknadsstöd på grund av att maximitiden har gått ut.

Förlängningen av självrisktiden med två dagar i föreslagna 12 § bibehåller en relativt kort självrisktid med tanke på individens utkomst och har så obetydliga konsekvenser att den inte bereder problem med tanke på 15 a § 2 mom. regeringsformen. Föreslagna nya 15 punkt om periodisering av semesterersättning i 5 § 1 mom. är inte heller konstitutionellt sett viktig eftersom den berörda personens utkomst under den tid som ändringen avser inte är beroende av arbetslöshetsdagpenning och regleringen inte är förknippad med ekonomiska förluster till följd av arbetslöshet (se även GrUU 15/1995 rd).

De föreslagna ändringarna i den jämkade dagpenningen (17—19 §§) kan i vissa undantagsfall betyda att arbetslöshetsdagpenningen sjunker. Enligt kalkylerna i propositionen är det dock inte fråga om några större förändringar. Speciellt med hänsyn till att den berörda i dessa fall också har arbetsinkomster, finns det ingenting att an-

märka på i fråga om lagförslaget med tanke på det grundläggande utkomstskyddet.

*Egendomsskyddet*

Utskottet omfattar bedömningen i motiveringen till lagstiftningsordningen om hur lagförslaget ställer sig till bestämmelserna om egendomsskydd i grundlagen och menar att bestämmelserna inte har några retroaktiva verkningar. Också ur denna synvinkel kan lagförslaget således behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet uppmärksammar förklaringen i motiveringen till 16 § 2 mom. om vilket slag av arbete som enligt hävdvunnen tolkningspraxis

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 Korkeaola /cent (delvis), Heikki Koskinen

anses uppfylla arbetsvillkoret. Med anledning av motiveringstexten påpekar utskottet att arbetsgivarens försummelse att uppfylla sin försäkringsplikt inte får bli ett hinder för uppkomsten av rätt till en förmån, om arbetet är försäkringspliktigt och löntagares arbetslöshetsavgift har innehållits på arbetstagarens lön.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

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

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

