

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 26 november 1993
Utlåtande nr 32

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 22 oktober 1993 remitterade regeringens proposition nr 235 med förslag till lagstiftning om arbetsmarknadsstöd samt till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, överinspektören Pasi Järvinen och överinspektören Tuija Leminen vid arbetsministeriet, verkställande direktören Jussi-Pekka Alanen och biträdande avdelningschefen Rolf Eriksson vid Finlands Kommunförbund, professorn Mikael Hidén, juris licentiaten Heikki Karapuu, juris doktorn Matti Mikkola, professorn Ilkka Saraviita och biträdande professorn Martin Scheinin.

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

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall ändras. För att en arbetslös skall få arbetslöshetspenning skall han ha fyllt 18 år. En arbetslös har rätt till grunddagpenning på det villkor att han arbetat i 6 månader. Dagpenningens längd är högst 500 dagar under fyra kalenderår i följd.

Vidare föreslår regeringen en lag om arbetsmarknadsstöd. Stödet avser att trygga en utkomst för dem som första gången kommer ut på arbetsmarknaden och dem som fått arbetslöshetspenning till högsta möjliga belopp. Arbetsmarknadsstöd betalas för högst 300 dagar. Det svarar till storleken mot grunddagpenning utan barnförhöjning. Arbetsmarknadsstödet kommer inte att vara knutet till någon självrisktid. Arbetslösa som bor hos sina föräldrar och första

gången kommer ut på arbetsmarknaden skall få partiellt arbetsmarknadsstöd, som är 60 procent av det normala stödet.

Propositionen har samband med budgetpropositionen för 1994.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft i början av 1994.

I motiveringen till lagstiftningsordningen redovisas grundlagsutskottets tolkningar om 6 § 2 mom. regeringsformen och dess karaktär och om vilken betydelse rätten till utkomstskydd för arbetslösa har med hänsyn till detta lagrum i grundlagen. Med stöd av utskottets ställningstaganden anser regeringen att lagförslagen inte kräver den behandlingsordning som stadgas i 67 § riksdagsordningen men att de nog innebär att lagförslaget kan lämnas vilande med stöd av 66 § 7 mom. riksdagsordningen. Regeringen har dock ansett det viktigt att grundlagsutskottet tar upp propositionens förhållande till 60 § 2 mom. regeringsformen till prövning.

Utskottets ställningstaganden

6 § 2 mom. regeringsformen

Tidigare tolkningspraxis

När lagen om utkomstskydd för arbetslösa stiftades tog grundlagsutskottet ställning till vad utkomstskydd under arbetslöshet betyder med tanke på grundlagen. Utskottet ansåg (GrUU 4/1984 rd) att ”utkomstskyddet för arbetslösa träder i stället för sådan utkomst som ordnas genom arbete i det fall då statsmakten inte kan ordna möjlighet till arbete. Att anordna arbete är såhunda alltjämt statsmaktens primära förpliktelse enligt regeringsformens 6 § 2 mom.”

Som utskottet såg det hade statsmakten som primär förpliktelse att ordna möjlighet till arbete för de medborgare som behövde arbete och

sekundär förpliktelse att ordna med utkomstskydd under arbetslöshet.

Vad gäller den primära förpliktelsen i 6 § 2 mom. regeringsformen har utskottet senare ansett det möjligt för det första att minska på den offentliga maktens sysselsättningsförpliktelser (GrUU 6/1991 rd och 10/1992 rd) och för det andra att helt avlyfta statens och kommunerna skyldighet att ordna arbete enligt de lagstadgade förpliktelserna (GrUU 32/1992 rd).

Statsmaktens sekundära förpliktelse, som på ovan redovisat sätt kan härledas ur 6 § 2 mom. regeringsformen och som går ut på att garantera rätten till utkomstskydd för arbetslösa, var aktuell i utskottet vid ungefär samma tid som sistnämnda fråga. Utskottet utgick då i sin statsförfattningsrättsliga bedömning (GrUU 34/1992 rd) från sitt ställningstagande 1984, nämligen att utkomstskyddet för arbetslösa är en skyldighet för statsmakten som sekundärt följer av 6 § 2 mom. regeringsformen. Att utkomstskyddet för arbetslösa har denna karaktär kunde dock enligt utskottets mening inte i sig hindra att det stadgades genom en vanlig lag t.ex. om villkoren för utkomstskydd för arbetslösa och utkomstskyddets materiella substans.

Härefter har utskottet i sitt utlåtande nr 6/1993 rd och i sitt pinfärsk utlåtande nr 28/1993 rd utgått från samma premisser. I sitt föregående ställningstagande att en delegering av den lastiftande makten enligt det föreliggande lagförslaget i sin öppenhet är en fråga om lagstiftningsordningen "på grund av de statsförfattningsrättsliga kopplingar som rätten till arbetslöshetspenning har".

Det 1:a och det 2:a lagförslaget

De enda lagrummen som är värda att uppmärksamma med tanke på 6 § 2 mom. i regeringsformen är 26 § 1 mom. i det första lagförslaget och 27 § 1 mom. i det andra lagförslaget till den del de sätter en gräns för hur länge dels grunddagpenningen, dels arbetsmarknadsstödet högst betalas. I övrigt gäller dessa lagförslag till exempel hur villkoren för utkomstskydd för arbetslösa och utkomstskyddets materiella substans skall ordnas, vilket kan ske genom en vanlig lag.

Att det stadgas om en maximitid innebär ett sådant avbrott i rätten till utkomstskydd för arbetslösa som det med hänsyn till vad som stadgas i 6 § 2 mom. regeringsformen bara kan stadgas om i grundlagsordning. Denna bedömning rubbas inte av att utkomstskyddet för en

arbetslös i detta fall skulle ordnas enligt det kommunala utkomststödet. Denna förmån kan på grund av sin natur och sina grunder nämligen inte anses uppfylla den skyldighet för statsmakten som sekundärt följer av 6 § 2 mom. regeringsformen, även om utkomststödet materiella substans i sig uppfyllde de villkor som enligt detta lagrum i grundlagen bör ställas på utkomstskyddets materiella substans. Förmånen inverkan på behandlingsordningen bestäms i sista hand enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Enligt regeringens proposition upphör rätten till utkomstskydd för arbetslösa till följd av att den arbetslösa fått arbetsmarknadsstöd till fullt belopp, eftersom de arbetslösa som fått arbetslöshetsdagpenning till fullt belopp därefter omfattas av arbetsmarknadsstöd. Detta framgår av 2 § 2 punkten i det andra lagförslaget. Enligt en bedömning bara ur denna synvinkel kan det anses att behörigt lagrum i 26 § 1 mom. i det första lagförslaget inte har någon betydelse med tanke på 6 § 2 mom. regeringsformen.

På detta stadium i lagstiftningsprocessen, då det gäller att ta ställning till lagstiftningsordningen, är det dock ingalunda helt säkert att båda förslagen går igenom. I denna betraktelse gäller det också att ta hänsyn till den, i sig närmast teoretiska möjligheten att det med stöd av propositionen stiftas en lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa men ingen lag om arbetsmarknadsstöd. I så fall skulle de facto rätten till utkomststöd för arbetslösa upphöra på grund av en lag som stiftats enligt det första lagförslaget.

Med tanke på lagstiftningsordningen bör de aktuella lagförslagen således anses vara till den grad knutna till varandra att frågan om behandlingsordningen för delarna i detta komplex inte kan avgöras separat. På grund av ovan nämnda lagrum bör både det första och det andra lagförslaget därför behandlas i grundlagsordning.

Utskottet har gjort en bedömning av vilka ändringar som bör göras för att dessa lagförslag i propositionen skall kunna behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. Nedan anförts två alternativ.

Det räcker för det första med att stadgandena om hur länge arbetsmarknadsstödet längst kan betalas stryks i 27 § i det andra lagförslaget. Detta alternativ kan dock leda till att betalas en hel del lagtekniskt komplicerade ändringar behövs på annat håll.

Det andra alternativet vore att ändra det första lagförslaget så att en arbetslös åter omfattas av lagen om utkomstskydd för arbetslösa när

perioden för arbetsmarknadsstöd upphör och han alltså uppfyller villkoren för fortsatt stöd i 300 dagar. I detta syfte kunde 13 § kompletteras med ett nytt 3 mom. om att arbetsvillkoret anses ha blivit uppfyllt även när en arbetslös har fått i lagen om arbetsmarknadsstöd stadgat arbetsmarknadsstöd till fullt belopp. I detta sammanhang bör 14 § som regeringen nu vill upphäva stå kvar och gällande paragraf ändras så att grunddagpenningen blir behovsprövad såsom enligt 24 § lagen om arbetsmarknadsstöd sedan arbetsvillkoret enligt 13 § 3 mom. blivit uppfyllt.

Det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet

Det första och det andra lagförslaget

För den händelse att det första och det andra lagförslaget ändras på ett sådant sätt att den i 67 § riksdagsordningen stadgade behandlingsordningen inte längre gäller dem, har utskottet bedömt förslagen med tanke på möjligheten att lämna dem vilande enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen. Grunddagpenningen och barnförhöjningen samt den förtjänstbetingade dagpenningens grunddel enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa är nämligen det slag av grundskyddsförmåner som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen (se RP 234/1991 rd och GrUB 7/1992 rd).

Enligt utskottets betänkande nr 7/1992 rd bör grundskyddsförmånerna med tanke på 66 § 7 mom. riksdagsordningen i princip ges institutionellt skydd även om det utan att ett lagförslag lämnas vilande är möjligt att ”i någon mån justera förutsättningarna för att få en av skyddet omfattad förmån och i ringa mån också dess storlek så länge de för vilka förmånen enligt en totalbedömning är oundgänglig med tanke på det grundläggande utkomstskyddet fortfarande skulle få en tillräckligt stor förmån”.

Villkoren för att en arbetslös skall få utkomstskydd för arbetslösa skärps både i 5 § i det första lagförslaget och i 15 § i det andra lagförslaget i och med att åldersgränsen för båda stödformererna höjs från 17 till 18 år. Enligt utskottets uppfattning innebär en ändring av detta slag inte en sådan obetydlig försämring av grundskyddet som inte skulle inverka på möjligheten att lämna lagförslaget vilande (jfr GrUU 34/1992 rd).

Villkoren för dagpenning skärps genom arbetsvillkoren i 13 § i det första lagförslaget. Det faktum att arbetsvillkoret inte uppfylls leder till att den arbetslöse omfattas av arbetsmarknadsstöd och därför bör frågan betraktas utgående

från det lagförslag som gäller saken. Enligt lagens 16 § är väntetiden för den som första gången kommer ut på arbetsmarknaden, med undantag för dem som fullbordat yrkesutbildning, fyra månader. I linje med utskottets ställningstagande i utlåtande nr 34/1992 rd leder denna påföljd till att lagförslaget kan lämnas vilande. Med beaktande av att lagförslagen på ovan konstaterat vis är bundna vid varandra gäller denna möjlighet båda lagarna.

En arbetslös blir upptagen inom systemet med arbetsmarknadsstöd också när han fått dagpenning under maximitiden enligt 26 § i det första lagförslaget. I denna liksom i ovan nämnda situation spelar det en viss roll för det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet vilka konsekvenser en övergång från det ena systemet till det andra får för grundskyddsförmånens storlek.

Arbetsmarknadsstödet föreslås vara lika stort som grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Den som får arbetsmarknadsstöd skall inte få barnförhöjning, som ansetts vara en grundskyddsförmån. Att barnförhöjningen slopas helt är inte någon obetydlig justering av grundskyddsförmånens storlek, och därför leder också denna påföljd i propositionen till att lagförslaget kan lämnas vilande. Också i detta fall betyder kopplingen mellan lagförslagen att båda förslagen kan lämnas vilande.

Med tanke på det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet spelar ytterligare 26 § i lagen om arbetsmarknadsstöd en viss roll. Enligt paragrafen är arbetsmarknadsstödet för dem som avses i 2 § 1 punkten och som bor i sina föräldrars hushåll 60 procent av det lagstadgade stödet i övrigt. Med beaktande av vad det i normala fall betyder för en människas verkliga levnadskostnader att hon bor i sina föräldrars hushåll anser utskottet att en nedskärning av arbetsmarknadsstödet enligt 26 § inte försvagar det grundläggande utkomstskyddet. Detta lagrum påverkar således inte behandlingsordningen för det andra lagförslaget.

Det fjärde lagförslaget

Utskottet uppmärksammar dessutom 4 c § 1 mom. 3 punkten i det fjärde lagförslaget. Enligt denna punkt beror rätten till arbetslöshetspension för en långvarigt arbetslös arbetstagare som har fyllt 60 år bland annat på att han inte kan anvisas sådant arbete som han inte kan vägra ta emot utan att förlora sin rätt till arbetsmarknadsstöd. Om ett förordnande om arbetspraktik enligt lagen om arbetsmarknadsstöd på grund av

detta kunde anses tyda på att en arbetslös kan sysselsättas och att han således inte har rätt till arbetslöshetspension, som också är en grundskyddsförmån (GrUB 7/1992 rd), betyder förslaget enligt utskottets uppfattning att det grundläggande utkomstskyddet försvagas på ett sätt som leder till att lagförslaget kan lämnas vilande.

Med anledning av 33 § och 30 § 2 mom. i det andra lagförslaget hänvisar utskottet till det som det konstaterat om en delvis likadan situation i sitt utlåtande nr 22/1993 rd.

Om rätten till utkomstskydd för arbetslösa enligt propositionen knyts till en maximitidsgräns leder det vid fortsatt arbetslöshet oundvikligen till att den arbetslöse måste ty sig till kommunalt utkomststöd, som är medborgarnas sistahandsalternativ för utkomstskydd. Att bygga reformen på en sådan påföljd står enligt utskottets uppfattning inte i samklang med att 6 § 2 mom. regeringsformen gäller statsmakten.

När reformen har trätt i kraft upphör det föreslagna arbetsmarknadsstödet för dem som första gången kommer ut på arbetsmarknaden och inte får arbete i mars 1995 och för dem som tidigare har haft arbete i mars 1997. Regeringen har inte gjort någon särskilt detaljerad bedömning av hur reformen inverkar på den kommunala ekonomin och i vilken utsträckning den höjer kostnaderna för utkomststödet under denna period som är mycket viktig för kommunerna.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Jätteenmäki, Kaarilahti, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen,

Detta är i sak tvivelaktigt med tanke på kommunernas grundlagsfästa självstyrelse.

De föreliggande lagförslagen innehåller en svårtydd kombination. De föreslagna ändringarna i utkomstskyddet för arbetslösa och närstående ändringsförslag har dessutom delats upp på flera olika propositioner. Detta förfarande gör det svårt för riksdagen att bedöma ändringarnas sammantagna effekter.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det 3—7 lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen och att det fjärde lagförslaget med hänsyn till 66 § 7 mom. kan lämnas vilande i det fall som avses i detta utlåtande,

att det 1 och 2 lagförslaget bör bli behandlade i den ordning som föreskrivs i 67 § riksdagsordningen, men att de kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om någotdera förslaget ändras på det sätt som anförs i detta utlåtande och

att dessa lagförslag i sistnämnda fall med beaktande av 66 § 7 mom. riksdagsordningen kan lämnas vilande av de orsaker som anförs i detta utlåtande.

Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna Helle och Viljanen.

Avvikande åsikter

I

1. Frågan om att stifta en lag i grundlagsordning

Enligt utskottets utlåtande kan det första och det andra lagförslaget i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om arbetsmarknads-

stöd med vissa korrigeringar stiftas som vanliga lagar, som visserligen kan lämnas vilande med två tredjedelsmajoritet. En majoritet i utskottet anser att detta låter sig göras genom att maximitidsgränsen för grunddagpenning (500 dagar)

stryks i 26 § 1 mom. i det första lagförslaget (förslag till ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa) och 27 § 1 mom. i det andra lagförslaget (förslag till ny lag om arbetsmarknadsstöd). Vi omfattar till denna del utskottets ställningstagande i utlåtandet till att det första och det andra lagförslaget måste stiftas i grundlagsordning (5/6 majoritet om de förklaras brådskande) bland annat på detta grund.

Dessutom föreslog vi och röstade för att det första och det andra lagförslaget kräver grundlagsordning också till den del där det föreslås att åldersgränsen för rätt till arbetslöshetspenning höjs (5 § 1 mom. i det första lagförslaget) och att ett arbetsvillkor skall ställas för grunddagpenning (13 § 2 mom. i det första lagförslaget).

Vi menar att regeringens proposition med förslag till lagstiftning om arbetsmarknadsstöd bör synas enligt den tolkning som grundlagsutskottet gått in för 1984 (GrUU 4/1984 rd). Utskottet ansåg då att utkomstskyddet för arbetslösa träder i stället för sådan utkomst som ordnas genom arbete i det fall då statsmakten inte kan ordna möjlighet till arbete. Utskottet ansåg det viktigt att det inte får uppkomma luckor i systemet med utkomstskydd för arbetslösa och att det bör utvecklas så att det täcker alla arbetstagargrupper. Betydelsen av denna tolkning accentueras genom att vårt föräldrade system med grundläggande rättigheter saknar ett heltäckande stadgande om rätt till utkomstskydd. Att vissa arbetslösa fräntas utkomstskydd genom att åldersgränsen sänks och genom att ett arbetsvillkor ställs för grunddagpenningen under rådande arbetslöshet är ändringar som betyder djupgående ingrepp i de arbetslösas grundläggande rättigheter.

Därför har vi inte heller omfattat tanken i den sista meningen i det fjortonde stycket i utlåtandet om att det i övriga delar än de ovan nämnda bara vore fråga om att *ordna* villkoren för utkomstskydd för arbetslösa och utkomstskyddets materiella substans, vilket kunde ske genom en vanlig lag. Det är inte bara fråga om att "*ordna utkomstskyddets materiella substans*" när stödet försvagas genom att unga i åldern 17—18 år fräntas utkomstskyddet för arbetslösa och påförs ett arbetsvillkor.

Vi föreslog och röstade för att de två sista satserna i den nästsista meningen och den sista meningen i det femtonde stycket (Stycket börjar "Att det stadgas om en maximitid...") skall strykas. Vi kan inte omfatta den tanken att möjligheten att få utkomststöd kunde uppfylla det syfte som grundlagsutskottet avser med de arbetslösas grundläggande rättighet till utkomstskydd under arbetslöshet, detta bland annat för att utkomststödet i hög grad är beroende av prövning (en marginell förmån) och att villkoren för det är betydligt strängare än för arbetslöshetspenning.

Vi föreslog och röstade för att sista meningen i det sextonde stycket skall strykas eftersom det ger upphov till sådan tvetydighet i utlåtandet som inte kan anses vara lämplig. Utlåtandet ger rent av intryck av att alla de punkter i regeringens proposition som leder till att en högsta gräns om 500 dagar ställs för grunddagpenning inte skulle kräva grundlagsordning.

Vi föreslog och röstade för att förteckningen över stadganden som skall strykas i det tjugonde stycket, där utskottet lägger fram de villkor på vilka propositionen kunde behandlas som en vanlig lag, kompletteras med 5 och 13 §§ och 26 § 1 mom. i det första lagförslaget.

2. Frågan om det grundläggande utkomstskyddet

Vi föreslog och röstade för att det tjuugoåttonde stycket i utlåtandet ändras så att en sänkning av arbetsmarknadsstödet för dem som bor i sina föräldrars hushåll innebär ett sådant ingrepp i grundskyddet att det bör röstas att det andra lagförslaget också på denna grund lämnas vilande.

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att det 3—7 lagförslaget kan behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen och att det fjärde lagförslaget med beaktande av 66 § 7 mom. kan lämnas vilande i det fall som avses i detta utlåtande och

att det första och det andra lagförslaget skall behandlas i den ordning som förskrivs i 67 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 26 november 1993

Ensio Laine
Paavo Nikula

Arja Alho
Esko Helle
Raimo Vistbacka

Matti Vähänäkki
Raimo Vuoristo

II

Vi kan inte omfatta utskottsmajoritetens ställningstagande till den del den anför att det första och andra lagförslaget kan lämnas vilande också på den grunden att ändringar enligt 5 och 16 §§ i det första lagförslaget och 15 § i det andra lagförslaget försvagar grundskyddet. Enligt vår mening är det i dessa fall fråga om att villkoren

för grundskydd visserligen försämras något men att försämringarna inte leder till att lagförslaget kan lämnas vilande. Det tredje stycket i klämförslaget ger enligt vår mening således inte en möjlighet att lämna det första och andra lagförslaget vilande på ovan redovisade grunder.

Helsingfors den 26 november 1993

Sauli Niinistö

Päivi Varpasuo