

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 34/1996 rd

Regeringens proposition 88/1996 rd

Till Social- och hälsovårdsutskottet

Riksdagen remitterade den 28 maj 1996 regeringens proposition 88/1996 rd med förslag till lag om undantagstillämpning av 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa och till lag om ändring av ikraftträdelsestadgandet i lagen om ändring av 22 och 24 §§ lagen om utkomstskydd för arbetslösa till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, planeringschefen Olli Valpola vid Folkpensionsanstalten, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu, professorn Ilkka Saraviita och biträdande professorn Martin Scheinin.

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

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att beloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (grunddagpenningen, barnförhöjningarna) inte skall höjas 1997 på grund av förändringen i lönenivån. Vidare föreslår regeringen att förändringen i lönenivån 1995 inte skall ersättas senare heller.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1997.

Enligt motiven för lagstiftningsordningen måste frågan om lagstiftningsordningen vid ändringar som har samband med indexjusteringar, sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trätt i kraft, bedömas utifrån om ändringarna innebär ett ingrepp i vars och ens rätt enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen att få sin grundläggande utkomst tryggad. Också bestämmelserna om egendomsskydd i 12 § regeringsformen kan ha en viss betydelse för om en

redan inträffad indexutveckling kan lämnas utan beaktande eller inte. Regeringen anser att det faktum att beloppen inte justeras 1997 och att den redan inträffade förändringen i inkomstnivån inte beaktas ej kan betraktas som ett sådant väsentligt ingrepp i den tryggade grundläggande utkomsten enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen att lagförslagen måste behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning. Den har dock ansett det viktigt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

Utskottets ställningstaganden

De relevanta bestämmelserna med tanke på propositionen ingår i 12 § och 15 a § 2 mom. regeringsformen. Vad gäller tryggad egendom enligt 12 § regeringsformen påpekar utskottet att de föreslagna bestämmelserna inte har några sådana retroaktiva effekter som skulle inverka på lagstiftningsordningen.

Grunddagpenningen enligt arbetslöshetskyddet i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och motsvarande del av förtjänstgarantin samt arbetsmarknadsstödet, som till storleken svarar mot grunddagpenningen, är sociala trygghetsförmåner som är knutna till 15 a § 2 mom. regeringsformen (GrUU 16 och 17/1996 rd). Propositionen har en konstitutionell betydelse i det avseendet att varken grunddagpenningen eller barnförhöjningarna skall justeras 1997, även om förändringen i den allmänna lönenivån kräver det med hänsyn till 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa, och att den tidigare nedskärningen i den förhöjning som borde ha verkställts till följd av förändringen i lönenivån 1995 inte kompenseras. Utskottets statsförfattningsrättsliga bedömning gäller bara denna lagstiftningsåtgärd 1997 och därför har det inte behandlat meddelandet i propositionens motivering om att regeringen kommer att lämna en proposition längre fram

om att indexjusteringar i trygghetsförmånerna vid arbetslöshet inte skall företas 1998 och 1999 heller.

Enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid bl.a. arbetslöshet. Enligt grundlagsutskottets betänkande om regeringens proposition med förslag till revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II) förpliktar denna bestämmelse lagstiftaren att "garanteras 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 tillkomsthändelserna i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1994, s. 74/I) innebär skyddet för grundläggande utkomst i 15 a § 2 mom. regeringsformen ett mera omfattande skydd än rätten till oundgänglig utkomst i 1 mom. Reformen avsåg inte (propositionen ovan, s. 74/II) att trygga enskilda förmåner eller att bevara nivån på dessa förmåner som sådana. I de situationer som nämns i 15 a § 2 mom. kan garantierna för individens grundläggande utkomst inte utgöras av den trygghet som det i sista hand stadgas om i 1 mom. (GrUB 25/1994 rd). Det är således inte förenligt med grundlagen att en person som har en konstitutionell rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad enligt 2 mom. i de situationer som där nämns hänvisas till den sistahandstrygghet som det stadgas om i 1 mom.

Propositionen innebär att grunddagpenningen och barnförhöjningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa samt arbetsmarknadsstödet inte förändras till storleken 1997 och att den indexutveckling som inträffat mellan första kvartalet 1995 och första kvartalet 1996 inte beaktas i förlängningen heller. Det är den andra likadana lagstiftningsåtgärden i följd som vidtagits sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft. Den förra bedömdes visserligen ur statsförfattningsrättslig synvinkel redan innan reformen trädde i kraft (GrUU 5/1995 rd).

När reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft den 1 augusti 1995 var grunddagpenningen 118 mark. Genom en lagändring som trädde i kraft i början av september strax efter (1061/95) ställdes beloppet på nivån

för första kvartalet 1995. Samtidigt drogs höjningen motsvarande förändringen i lönenivån ner. Den skulle ha höjt grunddagpenningen till 126 mark (RP 40/1995 rd). Neddragningen betydde att ingen hänsyn togs till att index förändrats med ca 5 procent och att löntagarnas inkomstnivå hade justerats nedåt genom särskilda avgifter. I propositionen påpekas att om markbeloppen höjs i överensstämmelse med lagstiftningen, dvs. om en indexutveckling på ca 5,3 procent vägs in, stiger dagpenningen till 124 mark. Utskottet anser att om frågan dock bedöms blott och bart utifrån situationen då reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft och således utan hänsyn till lag 1060/95 och ikraftträdelsestadgandet i lag 1061/95, stiger grunddagpenningen i motsvarighet till förändringen i lönenivån i år till drygt 130 mark. Effekterna av nedskärningen 1997 skulle därmed bero av den allmänna inkomstutvecklingen.

Förändringar som innebär ett väsentligt ingrepp i det grundläggande utkomstskyddet svarar inte mot villkoren i 15 a § 2 mom. regeringsformen. Utskottet menar att den konstitutionella bedömningen av lagförslagen inte bara kan utgå från vilka effekter nedskärningarna får. Men de förtjänar att uppmärksammas i och med att de i det aktuella fallet visar hur långt efter den allmänna inkomstutvecklingen trygghetsförmånerna vid arbetslöshet släpar.

I linje med lagstiftarens avsikt (propositionen ovan, s. 75/I) bör de sociala trygghetssystemen, som enligt 15 a § regeringsformen tryggar en grundläggande utkomst, vara så heltäckande att inga grupper lämnas utanför. De föreslagna lagarna är neutrala på denna punkt, eftersom de bara gäller trygghetsförmånernas storlek vid arbetslöshet, inte villkoren för att få dem.

Genom 15 a § 2 mom. regeringsformen åläggs lagstiftaren att garantera var och en som i risksituationerna enligt bestämmelsen behöver en grundläggande utkomst en subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna enligt lagen skall tillhandahålla. I grundlagen kan det dock inte föreskrivas i detalj på vilket sätt den grundläggande utkomsten skall tryggas genom lag och till exempel hur stora förmåner den skall ge. Sådana ändringar i regleringen av utkomstskyddet kan i vilket fall som helst inte anses förenliga med momentet som äventyrar minimiutkomsten eller som leder till ett svagare grundläggande utkomstskydd än den oundgängliga utkomsten enligt 1 mom.

I samband med behandlingen av reformen av

de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg grundlagsutskottet att det var helt i linje med den handlingsförpliktelse som detta lagrum ålägger lagstiftaren att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). I den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är det enligt grundlagsutskottet logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och den offentliga ekonomin.

De föreslagna lagstiftningsåtgärderna betyder att trygghetsförmånerna vid arbetslöshet får stå oförändrade fram till 1998. Den sammantagna effekten av de uteblivna indexjusteringarna försvagar enligt propositionens motivering dagpenningens köpkraft med upp till åtta procent. Om inga ändringar görs i trygghetsförmånerna vid arbetslöshet betyder det att framför allt de långtidsarbetslösa i ekonomiskt hänseende kommer att släpa ännu längre efter löntagarna och även efter dem som lever på pensionsförmåner och sociala förmåner tryggade genom indexjusteringar. Denna effekt förstärks ytterligare av att det vid beskattningen nästa år inte längre går att göra ett förvärvsinkomstavgång vid kommunalbeskattningen för en inkomst som består av utkomstskydd för arbetslösa (RP 105/1996 rd).

Utskottet anser att det föreliggande förslaget om undantagstillämpning av lagen om utkomstskydd för arbetslösa 1997 på ovan anförda grunder inte kränker någons rätt enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen till en tryggad grundläggande utkomst vid arbetslöshet. Utskottet framhåller dock att eftersläpningen i dagpenningen enligt utkomstskyddet för arbetslösa och i arbetsmarknadsstödet i förhållande till utvecklingen i levnadskostnadsindex kan göra det problematiskt att fullfölja denna grundläggande rättighet.

Helsingfors den 24 oktober 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd,

Grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa svarar på månadsnivå mot full folkpension, men om beskattningseffekten beaktas är den redan i år omkring 500 mark mindre. Vad avser förhållandet mellan 1 och 2 mom. i 15 a § regeringsformen kan det vara värt att notera att inemot en fjärdedel av dem som får trygghetsförmåner vid arbetslöshet enligt uppskattning också får utkomststöd, som numera åtminstone till en del har att göra med den trygghet som enligt 1 mom. behövs för ett människovärdigt liv. Enligt uppgifter för 1994 utgjorde utkomstskyddet för arbetslösa den huvudsakliga inkomstkällan för omkring hälften av dem som fick utkomststöd. Utskottet uppmärksamgör social- och hälsovårdsutskottet på att det utifrån 53 § 2 mom. riksdagsordningen bör kräva att social- och hälsovårdsministeriet låter utföra en empirisk utredning av

— de förmåner som tryggar en grundläggande utkomst i de sociala risksituationer som avses i 15 a § 2 mom. regeringsformen,

— de faktiskt utbetalda utkomstförmånernas nivå och

— i vilken utsträckning människor i risksituationer enligt 2 mom. de facto tyr sig till utkomststöd vid sidan av förmåner enligt 2 mom. och

att utredningen med det snaraste tillställs social- och hälsovårdsutskottet och grundlagsutskottet.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Juha Korkeaoja /cent, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurolo /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Veijo Puhjo /vgr.

