Utlåtande GrUU 55/2016 rd─ RP 169/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av 19 § i lagen om främjande av integration samt om upphävande av 3 a § 2 mom. 2 punkten i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av 19 § i lagen om främjande av integration samt om upphävande av 3 a § 2 mom. 2 punkten i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (RP 169/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Katriina Alaviuhkola, social- och hälsovårdsministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Raija Huhtanen
- professor Juha Lavapuro
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Toomas Kotkas
- biträdande professor, docent Pauli Rautiainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om främjande av integration ändras temporärt.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms de föreslagna bestämmelserna mot grundlagens 6 § om jämlikhet och 19 § 2 mom. om rätt till grundläggande försörjning. Enligt regeringen kan lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen ser det dock som viktigt att grundlagsutskottet får yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens innehåll och utgångspunkterna för bedömningen

I propositionen föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras så att de invandrare som anges i lagen och är arbetslösa arbetssökande i fortsättningen beviljas integrationsstöd i stället för arbetsmarknadsstöd (lagförslag 1, 9 kap. 1 § 1 mom.). Integrationsstödet ska uppgå till 90 procent av beloppet av arbetslöshetsdagpenningens grunddagpenning (2 mom.).

Propositionen har som syfte ”att i samband med storskalig invandring trygga arbetslösa invandrares grundläggande försörjning under tiden för integrationen på ett för samhällsekonomin och de offentliga finanserna hållbart sätt och att samtidigt minska Finlands dragningskraft som målland för asylsökande. Lagförslaget har beröringspunkter med målsättningen att aktivera och främja integrationen av invandrare i samhället och med förbättrandet av förutsättningarna för sysselsättning.”

Förslaget har betydelse för det första med avseende på grundrättighetsbestämmelsen om grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. Förslaget innebär att en enskild grupp, invandrarna, försätts i en sämre ställning än andra då det genom lag föreskrivs om deras rätt till sådan grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen. Propositionen har betydelse med tanke på grundlagens 6 § om jämlikhet på så sätt att förslaget anknyter till särbehandling på grund av ursprung (se även GrUU 26/2010 rd, s. 2/I) och måste bedömas utifrån 6 § 2 mom. i grundlagen.

Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46 och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk,

religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen utgör kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Förteckningen är dock inte uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person (se RP 309/1993 rd, s. 46 och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

I sin praxis har grundlagsutskottet sett det som viktigt att säkerställa att särbehandling av någon av en orsak som gäller hans eller hennes person kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (se bl.a. GrUU 31/2013 rd). Utskottet har också betonat att kraven på motiv är höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd och däri nämnda GrUU 1/2006 rd, s. 2/I och GrUU 38/2006 rd, s. 2). Utskottet har också påpekat att den valda lösningen ska stå i rätt proportion till det eftersträvade målet (GrUU 38/2006 rd, s. 3/II).

Grundläggande försörjning

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 förutsätter att lagstiftaren garanterar 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 sociala risksituationer, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (RP 309/1993 rd, s. 74, GrUB 25/1994 rd, s. 10—11, GrUU 48/2006 rd, s. 2).

Bestämmelsens formulering ”var och en” uttrycker den linje som utstakades i samband med reformen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. att de grundläggande fri- och rättigheterna ska omfatta alla som hör under finsk jurisdiktion (RP 309/1993 rd, s. 23, 46). Det är dock inget hinder för att rätten till förmåner som avser att trygga den grundläggande försörjningen kopplas till boende eller arbete i Finland (se GrUU 73/2014 rd).

Villkoren för att få en förmån har för vissa grupper varit strängare än normalt, om det varit möjligt utifrån de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och om inskränkningarna varit godtagbara och proportionella. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att grundlagen i sig inte hindrar att det ställs villkor för erhållandet av en förmån som avser att trygga den grundläggande försörjningen, så länge villkoren uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har bland annat ansett det godtagbart att en arbetslös arbetssökande förpliktas medverka till åtgärder som bidrar till att upprätthålla hans eller hennes arbetsförmåga och främja hans eller hennes sysselsättning (se GrUU 50/2005 rd). Likaså har utskottet ansett att en stat inte har någon generell och absolut skyldighet att tillförsäkra andra än de som stadigvarande bor inom dess territorium eller jurisdiktion de rättigheter som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 48/2006 rd och GrUU 22/2004 rd).

Bedömning av förslaget

I 19 § 2 mom. i grundlagen avsedda förmånssystem inom den sociala tryggheten vid arbetslöshet är enligt den gällande lagstiftningen arbetslöshetsdagpenningens grunddagpenning, den inkomstrelaterade dagpenningens grunddel, som är lika stor som grunddagpenningen, och arbetsmark-

nadsstödet. Det föreslagna integrationsstödet är en sådan förmån som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen och avser att trygga invandrares grundläggande försörjning vid arbetslöshet. Enligt 19 § i lagen om främjande av integration får invandraren arbetslöshetsförmån eller utkomststöd under tiden för integrationsplanen. Genom ändringsförslaget utökas alternativet med ett integrationsstöd som enligt 9 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa betalas i stället för arbetsmarknadsstöd.

Grundlagen föreskriver i sig inte om något speciellt, lagfäst system för grundläggande försörjning, utan endast i allmänhet om den enskildes rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad. Det väsentliga är att rätten till grundläggande försörjning i de sociala risksituationer som avses i grundlagen är skyddad genom något system för social trygghet (se GrUU 25/2013 rd, s. 2/II). Propositionens förslag att en utlänning i fortsättningen beviljas integrationsstöd i stället arbetsmarknadsstöd utgör således inget konstitutionellt problem. I ljuset av utskottets tidigare praxis finns det i sig inte heller några absoluta konstitutionella hinder för försvagningar av de förmåner som avser att trygga den grundläggande försörjningen i enlighet med 19 § 2 mom. i grundlagen. Den sociala tryggheten kan enligt förarbetena till grundlagen riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska tillgångar, vilket påverkar bedömningen av de skyldigheter grundlagen ålägger lagstiftaren (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I).

Förslaget försätter dock arbetslösa invandrare i en annan ställning än andra arbetslösa som befinner sig i samma situation i fråga om storleken av den förmån som betalas vid arbetslöshet. Särbehandlingen följer därmed av den arbetslöses invandrarstatus, dvs. av hans eller hennes ursprung, som i 6 § 2 mom. i grundlagen uttryckligen tas upp som en förbjuden grund för särbehandling.

I propositionen motiveras försvagningen av arbetslöshetsförmånen för invandare bland annat med att syftet är att försvaga Finlands dragningskraft som målland för asylsökande. Grundlagsutskottet har likväl nyligen ansett att en försvagning av Finlands dragningskraft som asylland är en tämligen problematisk grund för lagstiftningsprojekt med hänsyn till 22 § i grundlagen och kravet att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbara (se GrUU 27/2016 rd).

Grundlagsutskottet har i olika sammanhang ansett att ett svagt statsfinansiellt läge är en godtagbar anledning att göra ett smärre ingrepp i nivån på olika förmåner (se t.ex. GrUU 12/2015 rd, s. 4). Av propositionsmotiven (s. 13—14) framgår att förslagen också har mål som anknyter till balanseringen av de offentliga finanserna. Enligt den praxis som grundlagsutskottet nyligen antagit måste betydelsen av sparmål bedömas på olika sätt i fråga om olika bestämmelser i grundlagen. Ett sparmål räcker enligt utskottet inte som motivering till ett avsteg från den grundlagsfästa jämlikheten och kan därmed inte utgöra ett godtagbart skäl för att särbehandla någon på grund av kön på det sätt som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 4/2016 rd).

Den tredje grund som i propositionen anförs för att särbehandla utlänningar negativt anknyter till strävan att främja integrationen av invandrare i samhället och förbättra deras möjlighet att få sysselsättning. Grundlagsutskottet anser att genomförandet av integrationsmålet kan vara förknippat med faktorer som motiverar att den grundläggande försörjningen för arbetslösa invandrare ordnas på ett annat sätt än för andra arbetslösa. Det är likväl inte trovärdigt att en försämring av de förmåner som avser att trygga den grundläggande försörjningen för invandrare gynnar integratio-

nen av invandrarna i samhället. Propositionen ger ingen vederhäftig förklaring av hur en sänkning av förmånen avses främja integrationen. Det valda medlet lämpar sig i det här fallet inte för genomförandet av det mål som anges i propositionen.

Med hänvisning till vad som sagts ovan anser utskottet att propositionen inte anför något i 6 § 2 mom. i grundlagen förutsatt godtagbart skäl för att integrationsstödet för arbetslösa invandrare ska fastställas på en lägre nivå än det arbetsmarknadsstöd som på motsvarande grunder beviljas andra arbetslösa. Därför måste 9 kap. 1 § 2 mom. i lagförslag 1 ändras för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen föreslår i propositionen att lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (lagförslag 3) ändras så att det faktum att en person är flykting eller har fått uppehållstillstånd i Finland på grund av alternativt skydd inte längre hör till de faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en person som flyttar till Finland bosätter sig här stadigvarande. Grunden för uppehållstillståndet och orsaken till invandringen ska beaktas i helhetsbedömningen av om bosättningen är stadigvarande utan att de särskilt betonas i lagen. Enligt propositionsmotiven (s. 13) är syftet med den föreslagna ändringen inte att strama åt de förutsättningar på basis av vilka det med stöd av lagen bedöms om en person är stadigvarande bosatt i Finland. Å andra sidan framgår det av propositionen (s. 17) att i tillämpningspraxis vid bedömning av om en person är stadigvarande bosatt i Finland har bestämmelsen blivit en avgörande faktor när det handlar om den grupp av personer som nämns i bestämmelsen. Grundlagsutskottet har ansett att den bestämmelse som enligt förslaget nu ska upphävas är av betydelse i konstitutionellt hänseende (se GrUU 22/2004 rd). Utskottet anser att motiven till ändringen och de mål som eftersträvas är motstridiga. Social- och hälsovårdsutskottet bör justera bestämmelsen så att den motsvarar motiven.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 9 kap. 1 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 24.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd

medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.