

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 32/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning som har samband med en revidering av det arbetskraftspolitiska systemet

Till Arbetspolitiska utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 oktober 1997 proposition 178/1997 rd med förslag till lagstiftning som har samband med en revidering av det arbetskraftspolitiska systemet till arbetspolitiska utskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till arbetspolitiska utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Harri Skog och överinspektör Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- juris doktor Liisa Nieminen
- professor Kaarlo Tuori
- juris licentiat Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det arbetskraftspolitiska systemet revideras så att de olika åtgärderna lättare kan förenas med varandra, sysselsättningsverkan effektiviseras och arbetsmarknaden fungera bättre.

Propositionen hänför sig till 1998 års budgetproposition.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1998.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas den föreslagna förlängningen av de uttagna tider som beror på en persons eget arbetsmarknadsbeteende och förslaget att arbetsmarknadsstödet kan betalas till arbetsgivaren. Enligt

propositionen innebär dessa förslag inte ett så väsentligt ingrepp i rätten till tryggad grundläggande utkomst vid arbetslöshet enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen att de skulle behöva behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning. I motiveringen till lagstiftningsordningen sägs också att förslagen om fördjupade och effektiviserade arbetskraftstjänster samt om inriktning av sysselsättningsåtgärder mot de grupper av arbetssökande vars arbetslöshet hotar att bli utdragen och leda till permanent utslagning är i linje med syftena i 15 § 2 mom. regeringsformen. I motiveringen tas dessutom utifrån jämlikhetsprincipen ställning till att ersättning för uppehåll

le endast betalas till de arbetspraktikanter med arbetsmarknadsstöd som fått arbetslöshetsdagpenning under maximitiden eller arbetsmarknadsstöd i 500 dagar. Med hänsyn till syftet med 15 § regeringsformen innebär förslaget enligt propositionen inte en sådan avvikelse från kra-

ven på lika bemötande att det vore nödvändigt att behandla det i kvalificerad lagstiftningsordning, sägs det i propositionen. Regeringen ansåg det dock viktigt att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas om lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att förnya det arbetskraftspolitiska systemet framför allt genom att samordna användningen av det aktiva och det passiva stödet. Utgångspunkten är att klienterna på Arbetskraftsbyrån själva skall medverka i sysselsättningsprocessen.

Ur författningsrättslig synvinkel har de aktiva stödåtgärderna kopplingar till 15 § 2 mom. regeringsformen. Där föreskrivs: "Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att var och en tillförsäkras rätt till arbete. Om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning skall stadgas genom lag." De passiva stödåtgärderna har å sin sida samband med 15 a § 2 mom. regeringsformen. I momentet bestäms bland annat: "Genom lag skall var och en garanteras rätt att få sin grundläggande utkomst tryggad vid arbetslöshet". Sociala trygghetsförmåner knutna till detta lagrum i grundlagen är arbetsmarknadsstödet och grunddagpenningen enligt arbetslöshetskyddet i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och motsvarande del av förtjänstgarantin (GrUU 25/1997 rd).

Utskottet påpekar att lagstiftningen om arbetslösa under årens lopp har blivit synnerligen krånglig.

Utbetalning av arbetsmarknadsstöd åt arbetsgivaren och sammansatt stöd

Propositionen tar inte direkt upp nivån på det grundläggande utkomstskyddets nivå under arbetslöshet. Förslaget i 2 § 2 mom. och 2 a kap. i förslaget till lag om ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd, som innebär att arbetsmark-

nadsstödet för långtidsarbetslösa betalas till arbetsgivaren, kan dock ha indirekta konsekvenser. För denna tid får den arbetslösa lön enligt ett arbets- eller läroavtal. Propositionen anger att arbetsmarknadsstödet kunde ersätta de sammanlagda lönekostnaderna för en långtidsarbetslös.

Utskottet har noterat att lagen inte kommer att innehålla några uttryckliga bestämmelser om storleken på den lön som skall betalas en arbetslös i ett arbets- eller läroavtalsförhållande. Utifrån 15 a § 2 mom. regeringsformen är det nödvändigt att lönen är minst lika stor som arbetsmarknadsstödet. Grundlagsutskottet fäster därför arbetspolitiska utskottets uppmärksamhet vid vikten av att utreda om till exempel 7 a § lagen om utkomstskydd för arbetslösa (och 20 § lagen om arbetsmarknadsstöd) i praktiken ger tillräckliga garantier för att detta grundlagsbaserade krav uppfylls.

Karenstider utan dagpenning och arbetsskyldighet

Utskottet gjorde senast i sitt utlåtande 25/1997 rd en bedömning av karenstiderna utan dagpenning och arbetsskyldigheterna i utkomstskyddssystemet. De föreslagna förlängningarna i den proposition som utlåtandet gällde motsvaras av de föreslagna förlängningarna i 17—20 § lagen om arbetsmarknadsstöd. Efter att ha bedömt den nu aktuella propositionen utifrån kriterierna i det ovan nämnda utlåtandet har utskottet kommit fram till att inga anmärkningar kan anföras mot propositionen från författningsrättslig synpunkt. Med hänvisning till samma utlåtande anser utskottet det dock nödvändigt att av orsaker som har samband med skyddet av de grundlägg-

gande fri- och rättigheterna precisera förutsättningen i 19 § 1 mom. i förslaget till lag om arbetsmarknadsstöd att den berörde utan giltigt skäl avbryter eller av eget förvållande måste avbryta sitt deltagande i ”andra sysselsättningsfrämjande åtgärder som måste anses vara skäliga”.

Långtidsarbetslösas situation

Föreslagna 17 § 2 mom. lagen om arbetsmarknadsstöd innebär att långtidsarbetslösa inte längre har absolut rätt att vägra delta i arbetspraktik utanför sin pendlingsregion utan att samtidigt förlora sin rätt till arbetsmarknadsstöd. Förslaget är av betydelse i synnerhet utifrån 1 mom. i 7 § regeringsformen, som tryggar rörelsefriheten.

För resekostnader och andra kostnader för uppehållet under arbetspraktiktiden betalas de långtidsarbetslösa enligt 11 a § en särskild ersättning för uppehälle. Det finns särskilda arbetskraftspolitiska skäl för att få de långtidsarbetslösa att delta i arbetspraktik. Dessa skäl hänger samman med skyldigheten enligt 15 § regeringsformen för det allmänna att främja sysselsättningen. Utskottet anser att en reglering utifrån denna skyldighet enligt 15 § regeringsformen utan hinder av 7 § regeringsformen kan genomföras i normal lagstiftningsordning.

Ersättning för uppehälle utbetalas bara till långtidsarbetslösa. Härigenom är förslaget viktigt också utifrån 5 § regeringsformen. Eftersom regleringen hör ihop med målet att få långtidsarbetslösa att delta i arbetspraktik, vilket som ovan angavs har anknytning till 15 § regeringsformen, anser utskottet att förslaget bygger på en sådan godtagbar grund som avses i 5 § 2 mom. regeringsformen (se även GrUU 17/1996 rd). Lagförslaget kan därför behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer.

Hänvisningsbestämmelsen i 11 a § i förslaget till lag om arbetsmarknadsstöd föranleder att ersättningen för uppehälle med stöd av bestämmelsen i 10 § 2 mom. i gällande lag bestäms genom förordning. Denna typ av ersättning har enligt utskottets uppfattning ett så nära samband med rättigheten i 15 a § 2 mom. regeringsformen att de grundläggande bestämmelserna om den nödvändigtvis måste utfärdas på lagnivå.

Förslaget till lag om utkomstskydd för arbetslösa

Enligt propositionen hänförs i fråga om rätt till dagpenning inom utkomstskyddet för arbetslösa inte till tiden i arbete sådant arbete som avses i 2 § 2 mom. lagen om arbetsmarknadsstöd eller arbete som berättigar till sammansatt stöd, med andra ord arbete där arbetsgivaren har fått arbetsmarknadsstöd för lönekostnaderna, och uppfyller inte arbetsvillkoret som är viktigt med tanke på rätten att få dagpenning. Att arbetsvillkoret uppfylls är å andra sidan mycket väsentligt när det gäller att trygga utkomsten vid arbetslöshet. Förslaget innebär att de som står i ett arbetsförhållande av ovan nämnt slag försätts i en annan ställning än alla andra som har någon form av arbetsförhållande med avseende på denna arbetsbaserade förmån. Saken måste bedömas utifrån 5 § regeringsformen.

Särbehandlingen enligt propositionen hänför sig inte entydigt till något sådant skäl enligt 5 § 2 mom. regeringsformen som har att göra med den berörda person. Det är dock svårare att få regleringen att gå ihop med det allmänna likställighetskravet i 1 mom. Grunden för regleringen förefaller främst att vara att arbetsvillkoret inte uppfylls när arbetsmarknadsstöd utbetalas och att denna begränsning för att de arbetskraftspolitiska syftena med revideringen måste utsträckas även till arbete i ett arbetsavtalsförhållande där arbetsgivarens lönekostnader finansieras med arbetsmarknadsstöd.

Propositionen kan anses avse att ge lika behandling åt alla som får arbetsmarknadsstöd men samtidigt annorlunda behandling åt den som står i ett arbetsavtalsförhållande. Förslaget att sysselsättning med hjälp av arbetsmarknadsstöd eller sammansatt stöd inte över huvud taget bidrar till att uppfylla arbetsvillkoret kan genom sin ovillkorlighet anses vara problematiskt med tanke på motivationen hos dem som sysselsätts på detta sätt. Hur problematiskt detta är med tanke på hela systemet framgår av de fall där lönen delvis kommer från andra källor än samhällets ekonomiska stöd till arbetsgivaren. I synnerhet när någon, som är anställd i ett arbets- eller läroavtalsförhållande med hjälp av arbetsmarknadsstöd eller sammansatt stöd, utför ett

arbete av så speciellt slag att det kan jämföras med till exempel inskolning, arbetspraktik eller arbetskraftspolitisk utbildning måste författningsrättsliga grunder anses tillräckliga för särbehandling i fråga om arbetsvillkoret.

Från författningsrättslig synpunkt är det skäl att se till att jämlikheten respekteras i regleringen. Allt som allt är det i förslaget fråga om en ny sysselsättningsmetod. Att skapa sådana måste

redan utifrån 15 § 2 mom. regeringsformen utan tvekan anses ligga i samhällets intresse.

Utlåtande

Med anledning av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer.

Helsingfors den 28 november 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Anneli Jäätteenmäki /cent (delvis)
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkea-aho /cent
Valto Koski /sd
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd (delvis)
Veijo Puhjo /vgr
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Juha Karpio /saml
Pekka Kuosmanen /saml.

AVVIKANDE ÅSIKT

Motivering

Med hänsyn till det svåra sysselsättningsläget är det motiverat att försöka ta fram nya arbetskraftspolitiska metoder. Enligt propositionen föreslås arbetskraftspolitiska åtgärder i form av ett sammansatt stöd till dem som har fått arbetslöshetsdagpenning under den maximala utbetalningstiden eller arbetsmarknadsstöd i 500 dagar.

Motiveringen till propositionen visar att utkomsttryggheten enligt propositionen är behäftad med många problem beträffande utkomsten både under den tid den berörde är sysselsatt och därefter. Propositionen bestämmer bara om sysselsättningsstödet, som samhället skall betala arbetsgivaren och arbetsmarknadsstödet, men ingenting om förhållandet mellan dessa stöd och den lön arbetsgivaren betalat till den han sysselsätter.

Staten två år alltså på sätt och vis sina händer, om den sysselsattes utkomst blir sämre på grund av sysselsättningen. Så sker till exempel om samtliga lönekostnader för den sysselsatta kan kompenseras genom arbetsmarknadsstödet. Den sysselsattes utkomst minskar då med ett belopp som motsvarar arbetsgivarens pensions- och socialskyddsavgifter. Eftersom frågan gäller lön betald av en privatperson, kan lagförslagen inte i detta avseende behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning som annars vore statsförfattningens enligt normalt.

Det sammansatta stödet enligt propositionen förvärrar de problem som nämns också i motiveringen: de som har varit arbetslösa i över 500 dagar har inte deltagit i arbetspraktik med ar-

betsmarknadsstöd. Orsaken till detta har ansetts vara avsaknaden av normala arbetsförhållanden. Nu föreslås nog arbetsförhållanden, men som en ny och i verkligheten passiverande faktor föreslås att de inte skall bidra till att uppfylla arbetsvillkoret med tanke på senare utkomstskydd för arbetslösa.

Härigenom uppstår ett klart författningsproblem i förhållande till 5 § regeringsformen och medborgarnas likställighet. När arbetsvillkoret inte uppfylls för den som är sysselsatt med hjälp av ett sammansatt stöd försätts han i en ojämlig ställning jämfört med andra som står i ett arbetsförhållande. I deras fall uppfylls arbetsvillkoret hela tiden mer och mer men för den som sysselsätts med sammansatt stöd uppfylls det inte alls, trots att alla som står i ett arbetsförhållande — också de som får sammansatt stöd — har samma sociala trygghet. Ändringen i 13 och 16 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa så att sysselsättning med hjälp av sammansatt stöd inte räknas in i arbetsvillkoret strider därför mot 5 § 1 mom. regeringsformen och måste strykas.

Förslag

På grund av ovanstående anför jag vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer, det fjärde lagförslaget dock under förutsättning att den författningsrättsliga anmärkningen med anledning av dess 13 och 16 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 28 november 1997

Veijo Puhjo /vgr

