

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och vissa lagar som har samband med den (RP 134/2012 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Johanna Nyberg, arbets- och näringsministeriet
- professor Raija Huhtanen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- universitetslektor Jarna Petman
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om alterneringsledighet, lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och lagen om utkomststöd ändras.

I lagen om utkomstskydd för arbetslösa förtydligas bestämmelserna om hur en arbetssökandes företagsverksamhet och studier påverkar rätten till arbetslöshetsförmåner. Ändringen påverkar i synnerhet de förutsättningar under vilka företagsverksamhet och studier kan anses ha upphört inom systemet med utkomstskydd för arbetslösa.

Unga personer som är under 25 år och som saknar yrkesutbildning ska för att bibehålla rätten till utkomstskydd för arbetslösa under arbetslöshetstiden söka till utbildning som leder till examen och ger yrkesfärdigheter i vårens an-

sökan. Skyldigheten att söka till utbildning i höstens gemensamma ansökan som ett villkor för erhållande av arbetsmarknadsstöd slopas. I bestämmelserna beaktas den ungas individuella situation på ett bättre sätt.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2013.

I motiven till lagstiftningsordningen har regleringen bedömts med tanke på 18 § i grundlagen om rätt till arbete och näringsfrihet samt i ljuset av 19 § i grundlagen om rätt till social trygghet. Särbehandlingen av ungdomar i åldern 18—24 som saknar yrkesutbildning i systemet för utkomstskydd för arbetslösa har separat bedömts mot bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i

grundlagen. Regeringen anser att propositionen inte innebär sådana ändringar på grund av vilka lagförslagen inte kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av att särbehandlingen av unga arbetssökanden på grund av ål-

der, längden på påföljden för unga arbetssökanden och längden på väntetiden för arbetsmarknadsstöd har principiell betydelse, anser regeringen det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande om ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bestämmelser om åldersgräns

Enligt 2 kap. 13 § i det första lagförslaget har en ung person som saknar utbildning från och med höstterminens början inte rätt till arbetslöshetsförmån på grundval av arbetslöshet, om han eller hon utan giltig orsak på de grunder som närmare anges i lagen har låtit bli att söka en studieplats eller genom sitt eget förfarande har orsakat att han eller hon inte har blivit antagen en studieplats eller har vägrat ta emot en studieplats.

Förslaget motsvarar i stor utsträckning den gällande lagstiftningen som har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 46/2002 rd, GrUU 17/1996 rd, GrUU 17/1995 rd). Utöver de ändringar som bättre beaktar den ungas individuella situation utvidgar de föreslagna bestämmelserna den personkrets som bestämmelserna om åldersgräns ska tillämpas på. Skyldigheten att söka utbildning som villkor för arbetslöshetsförmån utvidgas till att också omfatta unga personer under 25 år som får arbetslöshetsdagpenning och som saknar yrkesutbildning. Enligt motiven i propositionen (s. 29) har man föreslagit den nämnda ändringen, eftersom det i de flesta fall krävs att en person har yrkesfärdigheter för att han eller hon permanent ska komma in på arbetsmarknaden och eftersom unga bör behandlas jämlikt oberoende av den förmån som betalas till dem.

Grundlagsutskottet har brukat anse det helt möjligt att allas försörjning under arbetslöshet inte tryggas på samma sätt. Men särbehandlingen måste anses godtagbar med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 27/2009 rd, GrUU 46/2002 rd). Den föreslagna särbehandlingen med stängare villkor för unga

under 25 än andra för att få arbetsmarknadsstöd har utskottet ansett vara möjlig med tanke på jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen på grund av de särskilda problemen med ungdomsarbetslösheten (GrUU 46/2002 rd, GrUU 17/1996 rd, GrUU 17/1995 rd). I bedömningen har det bl.a. beaktats att unga utan yrkesutbildning hotas att slås ut ur arbetslivet (GrUU 27/2009 rd, GrUU 17/1996 rd). Det har också betydelse att en ung person genom sin egen aktivitet kan försäkra sig om sin rätt till arbetsmarknadsstöd (GrUU 46/2002 rd, se också GrUU 50/2005 rd). Å andra sidan är utskottet av den åsikten att det också för att ha kvar en sådan åldersgräns måste gå att lägga fram information som gör det möjligt att bedöma om lagstiftningen är acceptabel ur grundlagssynvinkel (GrUU 27/2009 rd, GrUU 46/2002 rd).

Arbets- och näringsministeriet har lämnat en utredning till grundlagsutskottet där man på basis av undersökningarna om sysselsättning av unga och unga på arbetsmarknaden kommer till en bedömning att bibehålla bestämmelser om åldersgräns är motiverade under den rådande höga ungdomsarbetslösheten. I undersökningarna har det bl.a. konstaterats att skyldigheten att söka en studieplats har lett till fler sökande till yrkesutbildning och att den högre utbildningsnivån har å sin sida konstaterats klart minska risken för unga att bli arbetslösa. Enligt utredningen kan frågan om den gällande åldersgräsen, som nu föreslås bibehållas, motiveras med att i åldern 24–25 år sker ändringar som gör att arbetslöshetsrisken för personer med endast utbildning på grundskolenivå minskar. Grundlagsutskottet anser att den erhållna utredningen i det här skedet är tillräcklig men understryker att en särbehandling på grund av ålder kommer att krä-

va godtagbara grunder som uttryckligen baserar sig på en utredning av särbehandlingens effekter. I det här sammanhanget påpekar utskottet att t.ex. ställande av en åldersgräns i anslutning till sparåtgärder inte utgör en sådan godtagbar grund (se GrUU 17/1996 rd). Bibehållandet av de föreslagna bestämmelserna om åldersgräns och utvidningen bestämmelsens tillämpningsområde är inte något problem med tanke på grundlagen.

Väntetiden för arbetsmarknadsstöd

Arbetsmarknadsstöd betalas enligt 2 kap. 12 § 1 mom. i första lagförslaget efter en väntetid på 21 veckor till en arbetssökande som inte har uppfyllt arbetsvillkoret i enlighet med denna lag och inte genomgått en sådan utbildning efter grundskolan eller gymnasiet som leder till examen och ger yrkesfärdigheter. Enligt gällande 8 kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa är väntetiden fem månader. Utskottet har ansett att en ersättningsfri period på fem månader är jämförelsevis lång men strider inte mot grundlagen (GrUU 50/2005 rd). Det samma gäller den nu föreslagna perioden på 21 veckor som i praktiken motsvarar den nuvarande regleringen.

Att avbryta universitetsstudier

Det föreslås att den gällande bestämmelsen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa om rätt till arbetslöshetsförmån när universitetsstudierna har avbrutits för minst ett år ska upphävas. Genom bestämmelsen ville man enligt motiven till propositionen ge universitetsstuderande en möj-

lighet att få arbetslöshetsförmån under en tid då det inte var möjligt att säga upp sin studieplats vid universitetet. Sedan 2006 har avstående från studierätten likställts med uppsägning av studieplatsen vid läroanstalten, och därför finns det inte längre någon grund för en undantagsbestämmelse. Syftet med upphävande av bestämmelsen är att universitetsstuderande ska få arbetslöshetsförmån på samma villkor som studerande vid andra läroanstalter.

Den föreslagna ändringen i förmånssystemet är ändamålsenlig med tanke på 6 § i grundlagen och förefaller inte heller vara ett problem med avseende på 19 § i grundlagen. Utskottet anser det dock vara möjligt att den föreslagna regleringen kan i enskilt fall med inskränkt tolkning möjliggöra situationer där en person som omfattas av 19 § 2 mom. i grundlagen inte får den grundläggande försörjning som bestämmelsen förutsätter. I förarbeten till grundlagsreformen och i utskottets praxis har det ansetts viktigt att de system som ska trygga en grundläggande försörjning bör vara på så vis heltäckande att det inte uppstår några marginalgrupper (RP 309/1993 rd, GrUU 30/2005 rd). För att undvika sådana situationer ska lagen tolkas positivt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet framför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 35/2012 rd — RP 134/2012 rd

Helsingfors den 29 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml

Markus Lohi /cent (delvis)
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Kimmo Sasi /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.