

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om en översyn av serviceprocessen för arbetssökande och av vissa förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån (RP 167/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Eero Janhonen, arbets- och näringsministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Toomas Kotkas
- professor (emerita) Raija Huhtanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen, lagen om främjande av integration, lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen och lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 2 maj 2022.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen särskilt med avseende på följande paragrafer i grundlagen: jämlikheten enligt 6 §, rörelsefriheten enligt 9 §, skyldigheten för det allmänna enligt 18 § 2 mom. att främja sysselsättningen och verka för att trygga vars och ens rätt till arbete, tryggheten av den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom., rättssäkerheten och

Utlåtande GrUU 44/2021 rd

garantierna för god förvaltning enligt 21 §, kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag enligt 80 § och den kommunala självstyrelsen enligt 121 §.

Enligt regeringen ska de föreslagna ändringarna inte anses strida mot grundlagen. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande om propositionen, i synnerhet med avseende på de omständigheter som hänför sig till den kommunala självstyrelsen och utarbetande av en sysselsättningsplan samt den principiella betydelsen av jobbsökningsskyldigheten, som är ett villkor för att få arbetslöshetsförmån.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Propositionen hänger samman med regeringens mål enligt regeringsprogrammet att bereda en reform av servicen till arbetslösa och lindra påföljdssystemet inom utkomstskyddet för arbetslösa för att det ska råda jämvikt mellan arbetssökandes rättigheter och skyldigheter.

(2) Enligt 18 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena till 15 § 2 mom. i regeringsformen, som föregick 18 § 2 mom. i grundlagen, att uppnå så god sysselsättning som möjligt. Främjande av sysselsättningen innebär samtidigt att det allmänna ska verka för att tillförsäkra var och en rätt till arbete. Det innebär också att det allmänna ska verka för att förhindra att det uppstår en grupp som är permanent arbetslös (RP 309/1993 rd, s. 72, och GrUB 25/1994 rd, s. 10).

(3) Jobbsökningsprocessen för arbetslösa och anvisande av tjänster för dem som motsvarar deras servicebehov ska stödjas genom att arbets- och näringsbyrån eller en kommun som deltar i kommunförsöket träffar den arbetssökande för ett samtal om jobbsökning, vanligen med två veckors mellanrum i början av arbetslöshetsperioden. För att rätten till utkomstskydd för arbetslösa ska fortsätta ska det föreskrivas om en skyldighet för den arbetssökande att söka ett visst antal arbetstillfällen. Längden på perioder utan ersättning, alltså de så kallade karenstiderna, delas in i intervaller och förkortas.

Skyldighet att söka jobb

(4) Lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice får en bestämmelse om skyldighet att söka arbete som ska ingå i sysselsättningsplanen. Enligt propositionen (s. 95) är syftet med serviceprocessen att säkerställa att målen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen uppnås. De föreslagna bestämmelserna kan därför anses ha ett godtagbart syfte med avseende på grundlagen. Eftersom skyldigheten att söka arbete inverkar på den arbetssökandes rätt att få arbetslöshetsförmån, måste skyldigheten i konstitutionellt hänseende bedömas med avseende på möjligheten att trygga grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. i grundlagen.

(5) 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

Utlåtande GrUU 44/2021 rd

garanterar var och en som behöver grundläggande försörjning subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldig att ordna. Den sociala tryggheten är förknippad med vissa sociala risksituationer som räknas upp i momentet, men också med respektive lagbestämmelser om bidragskriterier, behovsprövning och procedurer (se RP 309/1993 rd, s. 21 och 74 och bl.a. GrUU 55/2016 rd, s. 3, och GrUU 48/2006 rd, s. 2).

(6) Paragrafen garanterar däremot inte att förmånerna ligger kvar på samma nivå som nu och den kräver inte att förmånerna höjs i takt med den allmänna kostnadsnivån (se t.ex. GrUU 55/2015 rd, s. 3–4, och GrUU 11/2015 rd, s. 2–3). Det ligger helt i linje med den handlingsskyldighet som ålagts lagstiftaren visavi dimensioneringen av sociala rättigheter att den sociala tryggheten riktas och utvecklas enligt samhällets ekonomiska resurser och att man kan ta hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna vid dimensioneringen av förmåner som direkt finansieras av det allmänna (se t.ex. GrUU 58/2016 rd, s. 2, och GrUU 34/1996 rd s. 2–3). Enligt förarbetena till grundlagen uppfyller kraven i 19 § 2 mom. emellertid inte den typen av ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för grundläggande försörjning (RP 309/1993 rd, s. 75).

(7) Vidare har grundlagsutskottet i sin praxis ansett att 19 § 2 mom. i och för sig inte hindrar att det införs villkor för att få en förmån som tryggar den grundläggande försörjningen (se GrUU 44/2000 rd, s. 3, GrUU 20/1998 rd, s. 4, GrUU 17/1996 rd, s. 2, och GrUU 17/1995 rd, s. 2), förutsatt att villkoren uppfyller de allmänna kraven vid inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 55/2016 rd, s. 3). Förmånerna kan också villkoras med krav på motprestation från stödtagaren. Att som sanktion fränkänna en stödtagare rätten till en förmån måste dock i sak stå i motiverad proportion till vilka sysselsättningsfrämjande åtgärder som stått till buds och vilka omständigheter som kan läggas den arbetslöse till last (se GrUU 2/2012 rd, s. 2, GrUU 43/2001 rd, s. 2–3, och GrUU 46/2002 rd, s. 2).

(8) I grundlagsutskottets praxis har villkoren för att få stöd som tryggar grundläggande försörjning vid arbetslöshet exempelvis kunnat kopplas till om personen själv aktivt vidtagit åtgärder som i sista hand har medverkat till att han eller hon kunnat behålla sin arbetsförmåga och få arbete (se GrUU 17/1995 rd, s. 2). Utskottet har ansett det godtagbart att en arbetslös arbetssökande förpliktas medverka till åtgärder som bidrar till att behålla hans eller hennes arbetsförmåga och främja hans eller hennes sysselsättning (se GrUU 50/2005 rd). Vidare har utskottet godtagit att en förmån kopplas till en skyldighet att vara med och lägga upp en aktivitetsplan och att delta i den arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte som anges i planen (GrUU 44/2000 rd, s. 3). Dessutom har utskottet ansett det tillåtet att rätten till arbetsmarknadsstöd för personer utan yrkesutbildning kopplas till deltagande i arbetskraftspolitiska åtgärder (GrUU 17/1995 rd och GrUU 17/1996 rd). Utskottet har å andra sidan inte ansett det vara problemfritt med en modell, där arbetslösa trots försök inte nödvändigtvis kan uppfylla det krav på aktivitet som är kopplat till förmånsbeloppen (GrUU 45/2017 rd, s. 5).

(9) Den skyldighet att söka arbete som nu föreslås gäller i princip fullt ut alla arbetssökande. Undantag kan emellertid under vissa förutsättningar göras när en arbetssökande har lönesubventionerat arbete eller deltidsarbete, går på arbetsprövning, rehabilitering eller arbetskraftsutbildning eller bedriver frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån. Dessutom kan under vissa förutsättningar den kvantitativa skyldigheten att söka arbete sänkas, om det inte är möjligt att

Utlåtande GrUU 44/2021 rd

söka fyra arbetstillfällen. Av omständigheterna som berör den arbetssökande beaktas arbetserfarenhet, utbildning och övrig kompetens samt arbetsförmåga och eventuellt sådant skydd för yrkesskicklighet som avses i 2 a kap. 8 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Jobbsökningskyldigheten kan under vissa förutsättningar slopas helt och hållet på grund av den arbetssökandes personliga egenskaper och arbetsförmåga och i början av en utbildning på heltid i läs- och skrivkunnighet.

(10) Grundlagsutskottet påpekar rent allmänt att bestämmelserna om arbetslösas ställning och deras rättigheter och skyldigheter är komplicerade. När det är fråga om ett förmånssystem som tryggar den grundläggande försörjningen enligt 19 § 2 mom. i grundlagen, måste en arbetssökande utifrån den aktuella lagen kunna förutse hur hans eller hennes handlande påverkar hur den grundlagsfästa rätten tillgodoses. De föreslagna bestämmelserna om skyldighet att söka arbete och att fullgöra skyldigheten, om undantag från skyldigheten samt om det arbetskraftspolitiskt klandervärda förfarandet och de tillhörande sanktionerna bildar ett mycket komplicerat regelverk. Grundlagsutskottet anser att det är extra viktigt med tydlig reglering vid den här typen av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (GrUU 45/2016 rd, s.3, se också GrUU 41/2006 rd, s. 4). Kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag innebär att det krävs exakthet och noggrann avgränsning men också tydlighet och begriplighet (se t.ex. GrUU 13/2020 rd och GrUU 2/2018 rd).

(11) Enligt 3 kap. 3 § 3 mom. i lagförslag 1 kan arbets- och näringsbyrån tillåta att en arbetslös person söker färre jobb, om byrån bedömer att det under granskningsperioden inte kommer att finnas fyra sådana jobb att söka som den arbetssökande har möjlighet att få med beaktande av sin arbetserfarenhet, utbildning och övriga kompetens samt arbetsförmåga och eventuella skydd för yrkesskicklighet.

(12) Grundlagsutskottet noterar formuleringen i bestämmelsen. Den innebär att ett sänkt antal ska prövas av myndigheten också när förutsättningarna för ett sänkt villkor anses finnas. Den prövningsrätt som formuleringen innebär och sträcker sig utöver den egentliga bedömningen av arbetsmöjligheterna kan inte anses vara oproblematiserad med beaktande av utskottets praxis som nämns ovan och avser avslag på ansökan om förmån och de omständigheter som ska tillskrivas den arbetslöse. Därför måste bestämmelserna preciseras.

(13) Enligt 3 kap. 3 § 1 mom. i lagförslag 1 ska sysselsättningsplanen för arbetslösa arbetssökande och arbetssökande som hotas av arbetslöshet innehålla tre granskningsperioder på en månad när den arbetssökande ska söka fyra jobb, om inte något annat följer av 5–7 §. Enligt motiveringen till propositionen (s. 75) ligger det i den arbetssökandes intresse att den första granskningsperioden vid den inledande intervjun kan börja retroaktivt från den tidpunkt när arbetslösheten började. Det vore inte problemfritt med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen om en sådan retroaktivt sätts in till nackdel för den arbetssökande.

(14) Grundlagsutskottet påpekar därför att det i 3 kap. 3 § 1 mom. inte föreskrivs när granskningsperioderna ska börja. I ljuset av hänvisningen till retroaktiv verkan är det således oklart om granskningsperioden kan fastställas retroaktivt också till nackdel för arbetssökanden. Enligt uppgift till utskottet har det inte varit meningen att ändra rättsläget i det här fallet. Regleringen måste

Utlåtande GrUU 44/2021 rd

därför preciseras så att det i överensstämmelse med bestämmelsens syfte tydligt framgår att det inte är möjligt att fastställa granskningsperioden retroaktivt till nackdel för arbetssökanden. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Finansieringsprincipen

(15) De ändringar som gäller serviceprocessen för arbetssökande tillämpas dels på arbets- och näringsbyråerna, dels också på de kommuner som deltar i kommunförsöket för att främja sysselsättningen.

(16) Bestämmelserna måste därför bedömas med avseende på 121 § i grundlagen. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att det, när bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, i enlighet med finansieringsprincipen samtidigt ska ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av uppgifterna (se GrUU 16/2014 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). Vidare har grundlagsutskottet ansett att finansiella uppdrag för kommunerna inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar deras möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning. Utskottet motiverar detta med att självstyrelsen är skyddad i grundlagen (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3/II, och GrUU 50/2005 rd, s. 2).

(17) Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, där det sägs att de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se GrUU 16/2014 rd, s. 2).

(18) I kommunförsöket för att främja sysselsättningen har man sett till att finansieringsprincipen genomförs. Därför har arbets- och näringsbyråerna överfört personal i förhållande till de uppgifter som överförs till försökskommunerna. Enligt propositionen (s. 93–94) ska de kommuner som deltar i kommunförsöket få betydligt stärkta resurser också för att genomföra de ändringar som föreslås i propositionen. Arbets- och näringsministeriet lade hösten 2021 fram ett förslag om fördelning av personalresurserna mellan arbets- och näringsbyråerna och de kommuner som deltar i kommunförsöket för främjad sysselsättning. Resursfördelningen har baserat sig på ett viktat medeltal av antalet arbetssökande i januari–juni 2021. I viktningen har det tagits hänsyn till skillnaderna mellan olika grupper av arbetssökande i serviceprocessen. Arbets- och näringsbyråerna och kommunerna får tillgång till anslaget för de föreslagna ändringarna från och med 2022.

(19) Grundlagsutskottet anser att regeringens modell för resursfördelning i princip är positiv sett ur finansieringsprincipens synvinkel. Samtidigt påpekar utskottet att avsikten enligt propositionen är att först från och med 2023 i planen för de offentliga finanserna ta in betydande tilläggsresurser (70 miljoner euro per år) för omkostnaderna för arbets- och näringsbyråerna och de kommuner som deltar i kommunförsöket. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör försäkra sig om att anslagen räcker till.

(20) Grundlagsutskottet anser det vara nödvändigt att statsrådet noga bevakar kostnadseffekterna av ändringarna och vid behov vidtar de åtgärder som finansieringsprincipen kräver (se även GrUU 8/2019 rd, s. 2).

Utlåtande GrUU 44/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 3 kap. 3 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 23.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.