

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa andra lagar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och av vissa andra lagar (RP 124/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- äldre regeringssekreterare Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Toomas Kotkas
- professor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner, lagen om arbetslöshetskassor och sjukförsäkringslagen ändras.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den. Ett av målen är att se över det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa på så sätt att det motiverar till snabbare sysselsättning, ökar antalet sysselsatta med 8 000 personer och har neutral effekt på statsfinanserna.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018.

Utlåtande GrUU 45/2017 rd

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget mot jämlikhetsbestämmelsen i 6 §, bestämmelsen om näringsfrihet och rätt till arbete i 18 § och rätten till social trygghet i 19 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom nedsättningen av nivån på en arbetslöshetsförmån handlar om en ny typ av villkor för att få arbetslöshetsförmåner, anser regeringen det vara befogat att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Ändringarna och deras konsekvenser för arbetslöshetsförmånerna

I lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås 6 kap. få en ny 3 a § om utbetalning av arbetslöshetsdagpenning till nedsatt belopp. En likadan bestämmelse om arbetsmarknadsstöd föreslås bli intagen i en ny 5 a § i 7 kap. Arbetslöshetsdagpenningen ges ut till nedsatt belopp för de följande 65 dagarna, om en person under den period som han eller hon har fått arbetslöshetsdagpenning för sammanlagt 65 dagar inte har varit i arbete eller deltagit i sysselsättningsfrämjande service i tillräckligt stor omfattning. Enligt 2 mom. i de nya paragraferna görs nedsättningen på arbetsmarknadsstödet till fullt belopp och den är 4,65 procent.

Bestämmelserna i 6 kap. 3 a § 3 mom. och i 7 kap. 5 a § 3 mom. anger under vilka förutsättningar de som får arbetslöshetsförmån anses ha varit aktiva i den meningen att deras förmåner inte sänks. När en person får arbetslöshetsdagpenning anses han eller hon ha varit i arbete eller deltagit i sysselsättningsfrämjande service i tillräcklig omfattning under 65 dagar, om han eller hon under den tiden sammanlagt har varit i arbete så mycket att det arbete som personen utfört under en kalendervecka skulle räknas in i arbetsvillkoret för löntagare (1 punkten). Enligt huvudregeln krävs det 18 timmars arbete under en kalendervecka för att arbetsvillkoret ska bli uppfyllt. Enligt bestämmelserna kan undantag från huvudregeln göras inom branscher med avvikande reglering av arbetstiden.

I 6 kap. 3 a § 3 mom. 3 punkten och 7 kap. 5 a § 3 mom. 2 punkten i lagen om utkomstskydd för arbetslösa anges det hur det räknas ut att en företagare har varit i arbete i tillräckligt stor omfattning. Det arbete som räknas in i arbetsvillkoret för företagare fastställs på grundval av arbetsinkomsterna. Varje månad då arbetsinkomsten 2017 är minst 1 047 euro räknas in i arbetsvillkoret. För att arbetsvillkoret ska vara detsamma för företagare och löntagare räcker det för att en företagare ska behålla nivån på dagpenningen om han eller hon under en period på 65 utbetalningsdagar tjänar in ett belopp som motsvarar arbetsinkomsten under en vecka, vilket är 23 procent av det belopp per månad som krävs för arbetsvillkoret för företagare.

I 6 kap. 3 a § 3 mom. 3 punkten och 7 kap. 5 a § 3 mom. 3 punkten i samma lag sägs det att deltagande i sysselsättningsfrämjande verksamhet i fem dagar räcker som bevis för tillräckligt stor aktivitet. I 4 punkten i båda momenten bemyndigas statsrådet att genom förordning föreskriva om vissa andra situationer där service eller verksamhet på en arbetsplats i sysselsättningssyfte godtas som tillräckligt stor aktivitet.

Utlåtande GrUU 45/2017 rd

Om kravet på aktivitet inte blir uppfyllt är effekten på förmånen för den som får grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd utan förhöjningsdelar cirka 32,40 euro i månaden enligt motiven till propositionen (s. 7). Stödet per månad minskar således från cirka 697 till 664 euro. För den som får inkomstrelaterad dagpenning är effekten i genomsnitt cirka 66 euro, vilket betyder att dagpenningen minskar från uppskattningsvis 1 420 till 1 353 euro i månaden. För den som får inkomstrelaterad dagpenning beror effekten på inkomsterna före arbetslösheten. Vid en inkomst på 1 000 euro före arbetslösheten är effekten cirka 38 euro, vid en inkomst på 2 000 euro ungefär 58 euro och vid en inkomst på 3 000 euro cirka 78 euro i månaden när eventuella höjningsdelar inte beaktas.

Grundläggande försörjning: grundlagens bestämmelser och grundlagsutskottets praxis

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 subjektiv rätt till den trygghet som det allmänna genom lag är skyldigt 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).

Propositionen gäller arbetslöshetsdagpenning och arbetsmarknadsstöd och enligt 19 § 2 mom. i grundlagen hör de till de förmåner som ska garantera grundläggande försörjning vid arbetslöshet.

Grundlagens 19 § 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 planeras 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).

I sin praxis har grundlagsutskottet följaktligen ansett att det inte finns några absoluta konstitutionella hinder för att sänka förmåner som ingår i den försörjning som tryggas via 19 § 2 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 55/2016 rd, s. 4). Enligt förarbetena till grundlagen uppfyller inte 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).

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 om-

Utlåtande GrUU 45/2017 rd

ständigheter 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).

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). Utskottet har 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). Vidare 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).

Bedömning av förslaget

Ett av målen med propositionen är att öka sysselsättningen genom att motivera arbetslösa arbetssökande att vara aktiva och söka arbete på egen hand under hela arbetslöshetsperioden. I motiven till lagstiftningsordningen nämns främjad sysselsättning och kortare arbetslöshetsperioder och det kan i och för sig ses som mål som stämmer överens med 18 § 2 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. I linje med detta godtagbara grundlagsfästa syfte föreslår regeringen vissa aktivitetsvillkor för att arbetslösa ska få arbetslöshetsersättning. Uppfyller de inte villkoren sjunker ersättningen. Den konstitutionella bedömningen av förslaget gäller framför allt frågan om villkoren kan anses vara tillåtna med avseende på 19 § 2 mom. i grundlagen.

Den arbetssökande kan själv vara aktiv och medverka till om dagpenningen sänks eller om han eller hon får sin arbetslöshetsförmån jämkad med inkomsterna från löne- eller företagsverksamhet, sägs det i motiven till lagstiftningsordningen. Om inkomsterna då är små (300 euro i månaden) betalas förmånen fortfarande ut till fullt belopp. I motiven understryker regeringen också att propositionen inte handlar om att frånta någon en arbetslöshetsförmån utan att där ingår ”en schablonmässig bestämmelse om beräkning av beloppet”. Grundlagsöverensstämelsen motiveras dessutom med att det finns en bestämmelse som säger att aktivitetskravet inte ska tillämpas på den som får en förmån på grundval av arbetsoförmåga eller skada eller under den tid då en person har en pågående ansökan om invalidpension hos en pensionsanstalt. Begränsningarna är ett sätt att trygga villkoren för personer som skulle ha det betydligt svårare än andra arbetslösa arbetssökande att uppfylla aktivitetskravet genom kortvarig sysselsättning, exempelvis för att det krävs vissa omställningar på arbetsplatsen (s. 23).

Tidigare propositioner av samma typ som grundlagsutskottet har bedömt har handlat om att nivå på förmåner har kopplats ihop med villkor som den arbetssökande själv kunnat påverka. De villkor som utskottet betraktat som godtagbara har i sak varit berättigade i 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, och de utlåtanden som nämns ovan).

Utlåtande GrUU 45/2017 rd

I konsekvensbedömningen säger regeringen delvis i strid med motiven till lagstiftningsordningen att en arbetslös med sin aktivitet inte nödvändigtvis själv kan medverka till att förmåner ligger kvar på samma nivå som tidigare. Enligt motiven (s. 7) påverkas detta” förutom av den arbetslösa arbetssökandens egen aktivitet också av antalet arbetsplatser och typen av arbetsplatser som står till buds. Om det på orten finns kortvariga arbetsplatser som lämpar sig för arbetssökanden är det naturligtvis lättare att bli sysselsatt än i regioner där sådana arbetsplatser inte finns. Också arbets- och näringsbyråernas möjligheter att erbjuda lönesubventionerat arbete eller sysselsättningsfrämjande service varierar i olika delar av landet.”

Förslaget kan inte anses vara oproblematiskt med avseende på grundlagen eftersom arbetslösa personer av ovannämnda skäl och av individuella orsaker trots flera försök inte nödvändigtvis lyckas leva upp till det lagstadgade aktivitetskravet. Grundlagsutskottet har i sin praxis framhållit att fränkännande av rätten till en förmån bör 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). Den aktuella propositionen avser däremot, också enligt motiven till den, ”en schablonmässig bestämmelse om beräkning av beloppet” utan individuell prövning.

Utskottet menar att de konstitutionella problemen kan reduceras på två sätt. För det första kan man garantera alla en faktisk möjlighet att delta i den sysselsättningsfrämjande service som avses i 6 kap. 3 a § 3 mom. 3 punkten och 7 kap. 5 a § 3 mom. 3 punkten i lagen om utkomstskydd för arbetslösa eller i den verksamhet som avses i 4 punkten i paragraferna. Det betyder samtidigt att utbudet på servicen och verksamheten måste breddas. Enligt utskottet räcker detta inte nödvändigtvis till eftersom det inte går att lagstifta om heltäckande tillgång till service. Därför bör lagförslaget i stället vara utformat så att den som gör allt det som rimligen kan krävas av honom eller henne inte får sina förmåner sänkta. Följaktligen bör 6 kap. 3 a § och 7 kap. 5 a § kompletteras exempelvis med en bestämmelse om att en förmån är oförändrad om den arbetssökande av skäl som är oberoende av honom eller henne själv inte får arbete eller tillgång till sysselsättningsfrämjande service. Ett annat sätt att göra förslaget mindre problematiskt är att ge den arbetssökande möjlighet att på något annat sätt visa att han eller hon aktivt försökt få arbete eller sysselsättningsfrämjande service under den aktuella perioden. Sådana bestämmelser skulle också undanröja de problem med regional ojämlikhet som regeringen refererar till (se RP, s. 7–8).

En arbetslös person som får arbetslöshetsdagpenning kan också uppfylla sin aktivitetsplikt genom att i fem dagar delta i någon annan service eller verksamhet på en arbetsplats i sysselsättnings syfte enligt vad som närmare anges i en förordning av statsrådet (6 kap. 3 a § 3 mom. 4 punkten). En arbetslös som får arbetsmarknadsstöd kan uppfylla sin aktivitetsplikt genom att i fem dagar delta i någon annan service eller verksamhet i sysselsättnings syfte som närmare anges i en förordning av statsrådet och som han eller hon har fått arbetslöshetsdagpenning för på grundval av arbetslöshet (7 kap. 5 a § 3 mom. 4 punkten). Beträffande det första fallet framhåller regeringen (s. 18–19) att det i praktiken är fråga om ett rekryteringsförsök som genomförs på en arbetsplats eller om rekryteringsutbildning som genomförs på en arbetsplats men som inte sker i form av arbetskraftsutbildning.

Regeringen föreslår således att närmare bestämmelser om kriterierna för de arbetslösas skyldighet att vara aktiva ska ingå i en förordning av statsrådet. Lagförslaget har inga bestämmelser som garanterar att en arbetslös har faktiska möjligheter att uppfylla aktivitetsplikten. Det innebär att

Utlåtande GrUU 45/2017 rd

annan sysselsättningsfrämjande service eller verksamhet som ingår i befogenheten att utfärda förordning i stället för att vara en möjlighet för en arbetslös att uppfylla aktivitetsplikten blir en väsentlig del av villkoren för att få arbetslöshetsförmån till fullt belopp. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen måste bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Därför måste bestämmelserna vara betydligt tydligare vad gäller annan sysselsättningsfrämjande service eller verksamhet. Bestämmelserna kan exempelvis ta fasta på den beskrivning som finns i motiven till propositionen. Vidare bör bestämmelsen formuleras som en grundläggande regel om den service eller den verksamhet som avses. Vid behov ska den kunna kompletteras med ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser genom förordning av statsrådet (se också GrUU 10/2016 rd, s. 5).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 14.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Vesa-Matti Saarakkala blå
ersättare Ben Zyskowicz saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.