

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om arbetslösas studier och rätt till utkomstskydd för arbetslösa

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om arbetslösas studier och rätt till utkomstskydd för arbetslösa (RP 176/2022 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 (emerita) Raija Huhtanen
- äldre universitetslektor Liisa Nieminen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice samt lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2023.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 16 § om kulturella rättigheter, 18 § om rätten till arbete, 19 § om rätten till social trygghet och 21 § om rättsskydd.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att propositionen förs till grundlagsutskottet för behandling.

Utlåtande GrUU 70/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att de arbetslösas möjligheter att bedriva deltidstudier vid sidan av jobbsökning utan att förlora arbetslöshetsförmånen ska förbättras genom ändringar i bestämmelserna om studier i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Avvägningen om huruvida studierna ska betraktas som heltidsstudier eller deltidstudier ska i fortsättningen göras utifrån studiernas omfattning endast i fråga om vissa särskilt fastställda studier. Andra än särskilt fastställda studier inverkar enligt propositionen inte på den arbetssökandes rätt att beviljas arbetslöshetsförmåner. Dessutom föreslås det att kortvariga studier som genomförs vid öppna högskolan och studier som genomförs som en del av sysselsättningsfrämjande service inte ska påverka rätten till arbetslöshetsförmåner.

(2) Den föreslagna regleringens förhållande till grundlagen behandlas i huvudsak på behörigt sätt i propositionens motivering till lagstiftningsordning.

Särskiljande av skyldigheter som gäller serviceprocessen och jobbsökningen på basis av arbetssökandens utbildning

(3) Bestämmelser om serviceprocessen för arbetssökande och de samtal om jobbsökning som ingår i den finns i 2 kap. i lagen om offentlig arbeidskrafts- och företagsservice. Enligt den gällande lagen tillämpas undantagen från samtal om jobbsökning, det vill säga en serviceprocess som är mindre förpliktande för arbetssökanden, bland annat när arbetssökandens frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån och som avses i 6 kap. varar uppskattningsvis över en månad. I propositionen föreslås som ytterligare villkor för tillämpning av undantaget att den arbetssökande efter grundskolan eller gymnasiet inte har slutfört en utbildning som leder till examen och ger yrkesfärdigheter.

(4) Bestämmelser om jobbsökningsskyldighet för arbetssökande finns i 3 kap. i lagen om offentlig arbeidskrafts- och företagsservice. Enligt den gällande lagen tillämpas den sänkta jobbsökningsskyldigheten för närvarande bland annat när arbetssökanden bedriver frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån i uppskattningsvis över en månad. Enligt propositionen begränsas också detta undantag till att gälla endast arbetssökande utan utbildning.

(5) Enligt grundlagsutskottets mening är det av betydelse att de föreslagna ändringarna innebär att arbetssökande som bedriver frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån uppskattningsvis över en månad börjar omfattas av en intensivare serviceprocess och full jobbsökningsskyldighet, om de har slutfört den utbildning som avses i bestämmelserna. Ändringen ökar i sådana fall arbetssökandens skyldigheter i samband med att få arbetslöshetsförmån och försätter arbetssökande som bedriver frivilliga studier i en sinsemellan olik ställning på grundval av utbildning. Förslaget är av betydelse med avseende på 19 § 2 mom. och 6 § i grundlagen.

(6) Grundlagens 19 § garanterar inte som sådan 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 handlings-

Utlåtande GrUU 70/2022 rd

skyldighet 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) Åläggandet av ytterligare skyldigheter för arbetssökande motiveras i propositionsmotiven (s. 49—50) med uppdrag som det allmänna har enligt 18 § 2 mom. och 16 § 2 mom. i grundlagen. En intensifiering av serviceprocessen stärker enligt motiveringen det stöd som erbjuds för jobbsökning och sysselsättning (s. 50). Överföringen av personer som slutfört utbildning som ger yrkesfärdigheter till normal jobbsökningsskyldighet bedöms påskynda sysselsättningen och kan förbättra inriktningen av frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån på arbetssökande som allmänt sett har en svagare ställning med tanke på sysselsättningsmöjligheterna (s. 51). Grundlagsutskottet anser att syftet med den föreslagna regleringen kan anses godtagbart. Utskottet anser att det med tanke på regleringens proportionalitet är av betydelse att man under vissa förutsättningar kan lindra eller helt låta bli att ålägga den föreskrivna skyldigheten samt att de nya bestämmelserna om serviceprocessen och skyldigheten att söka arbete tillämpas på frivilliga studier som inleds först efter lagens ikraftträdande.

Utlåtande GrUU 70/2022 rd

(10) Tillägget av skyldigheterna i anslutning till serviceprocessen och jobbsökningen gäller endast de arbetssökande som bedriver frivilliga studier och som har slutfört utbildning som ger yrkesfärdigheter. De särbehandlas i detta avseende jämfört med arbetssökande utan utbildning. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen med beaktande av motiveringen till den (s. 51) har ett sakligt och tillräckligt nära samband med lagens syfte och inte är godtycklig. Skillnaderna mellan de två grupperna av arbetssökande blir inte heller oskäligen (se även GrUU 32/2022 rd, stycke 5 och 7 samt de utlåtanden som nämns där).

(11) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen inte strider mot bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen eller är problematisk i förhållande till rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen.

(12) Grundlagsutskottet fäster dock fortfarande allmänt uppmärksamhet vid de arbetslösas ställning och de komplicerade bestämmelserna om deras rättigheter och skyldigheter (se GrUU 44/2021 rd, stycke 10). 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 och de gällande bestämmelserna utgör i detta avseende en mycket komplicerad helhet. 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).

Finansieringsprincipen

(13) Grundlagsutskottet noterar att enligt propositionsmotiven (s. 51) täcks det anslagsbehov som föranleds arbets- och näringsbyråerna samt de kommuner som deltar i kommunförsöket som gäller främjande av sysselsättningen och som föranleds av den ändring som föreslås i serviceprocessen för arbetssökande delvis genom interna anslagsöverföringar inom förvaltningsområdet. På grund av den övergångsbestämmelse som föreslås i propositionen tillgodoses resursbehovet inte i sin helhet från och med ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna, utan antalet samtal om jobbsökning ökar småningom. Behovet av annan tilläggsfinansiering bedöms enligt motiven senare utifrån erfarenheterna av genomförandet.

(14) Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har frekvent understrukt att man när det föreskrivs om kommunernas uppgifter ska se till att kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter. De uppgifter som åläggs kommunerna får på grund av skyddet för självstyrelsen i grundlagen inte försämra kommunernas verksamhetsförutsättningar på ett sätt som äventyrar deras möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi och förvaltning. Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska konventionen stadgan om kommunal självstyrelse, där det sägs att kommunernas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se t.ex. GrUU 44/2021 rd stycke 16 och 17 och de utlåtanden som nämns där).

Utlåtande GrUU 70/2022 rd

(15) Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bör vid behov skaffa en noggrannare utredning för att försäkra sig om att finansieringen räcker till. Statsrådet måste bevaka kostnadseffekterna av bestämmelserna och vid behov vidta åtgärder som finansieringsprincipen kräver (se även GrUU 8/2019 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 24.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.