

ARBETSPOLITISKA UTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/1997 rd

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

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.

Lagmotion

I samband med propositionen behandlade arbetspolitiska utskottet lagmotion 33/1995 rd (Mikko Elo /sd m.fl.) med förslag till lag om ändring av sysselsättningslagen. Motionen remitterades till utskottet den 12 oktober 1995.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtanden om ärendet (GrUU 32/1997 rd och ShUU 12/1997 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har tillsammans med arbetspolitiska utskottet hört representanter för ministerierna, Folkpensionsanstalten, Finlands Kommunförbund, arbetsmarknads- och företagargorganisationerna samt de arbetslösas föreningar.

Utskottet har hört

- arbetsminister Liisa Jaakonsaari, regeringsrådet Harri Skog, konsultative tjänstemannen Marja Rantakaulio-Okkeri och överinspektör Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola, social- och hälsovårdsministeriet
- utkomstskyddschef Elise Kivimäki, Folkpensionsanstalten
- sakkunnige Jaakko Meller, Finlands Kommunförbund
- biträdande byråchef Anna Viitanen, Östra Centrums arbetskraftsbyrå i Helsingfors
- socialarbetare Pekka Kinnunen, Uleåborgs stad
- ansvarige sysselsättningssekreteraren Juha Laine, Björneborgs stad
- byråchef Kalevi Lipponen, Björneborgs arbetskraftsbyrå
- utbildnings- och arbetskraftspolitiska sekreteraren Heikki Liede, Akava
- forskaren Kari Hämäläinen, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- socialsekreterare Terttu Manelius, Invalidförbundet
- ordförande Matti Huotari, Kuhmon työttömien yhdistys
- forskningsdirektör Tuire Santamäki-Vuori, Löntagarnas forskningsinstitut
- arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen, Servicearbetsgivarna

- direktör Seppo Niininen, Byggnadssektorns arbetslöshetskassa
- ekonom Erkki Laukkanen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
- programdirektör Auli Valle, Finlands Röda Kors
- direktör Kimmo Kemppainen, Företagarna i Finland
- avdelningschef Kyösti Ropponen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- ombudsman Leila Kurki, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
- styrelsemedlemmen Eija-Helena Kettunen, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY
- forskningsdirektör Pasi Holm, Statens ekonomiska forskningscentral VATT
- ombudsman Marja-Liisa Kunnas, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto
- professor Niklas Bruun
- ombudsman Kari Itkonen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om arbetskraftsservice, sysselsättningslagen, lagen om arbetsmarknadsstöd och lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras. Det arbetskraftspolitiska systemet skall enligt förslaget revideras så att de olika åtgärderna blir mer förenliga med varandra, sysselsättningsverkan effektiviseras och arbetsmarknaden fungerar bättre.

Regeringen föreslår att bestämmelsen om en sysselsättningsplan upphävs i sysselsättningslagen. Sysselsättningsplanen ersätts med en plan för arbetssökande och bestämmelser om den föreslås ingå i lagen om arbetskraftsservice.

I lagen om arbetskraftsservice föreslås också bestämmelser om samarbetet med arbetslösa arbetssökande. Med samarbete avses enligt propositionen dels åtgärder för att upprätta och revidera en plan för arbetssökande (en s.k. jobbsökarplan), dels periodiska intervjuer med de arbetssökande. En arbetslös arbetssökande har å ena sidan rätt till en plan för arbetssökande, men är å andra sidan skyldig att vara med och upprätta planen och delta i intervjuerna.

En del av ändringarna i lagen om arbetsmarknadsstöd gäller personer som har fått arbetslöshetsdagpenning under den maximala utbetalningstiden eller arbetsmarknadsstöd i 500 dagar. Regeringen föreslår en ändring i lagen om arbetsmarknadsstöd som innebär att det för dessa personer kommer att finnas ett alternativ till arbets-

praktik utan arbetsförhållande, nämligen ett nytt stöd som betalas ut under tiden för ett arbetsförhållande och som består av sysselsättningsstöd och arbetsmarknadsstöd (sammansatt stöd). I det sammansatta stödet kan den arbetslöses arbetsmarknadsstöd betalas till arbetsgivaren. Som arbetsgivare räknas föreningar, hushåll, kommuner, samkommuner och företag. De långtidsarbetslösa skall enligt förslaget också få ersättning för resekostnader och andra kostnader för uppehälle (ersättning för uppehälle). Denna motsvarar ersättningen för tiden i arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

Vidare föreslår regeringen en förlängning av karenstiderna och arbetsplikten som följer då en person utan giltigt skäl vägrar ta emot ett arbete eller delta i arbetskraftspolitiska åtgärder eller avbryter arbetet eller åtgärderna eller gör sig skyldig till andra arbetsmarknadsförseelser. Dessutom föreslår regeringen en ändring i bestämmelsen om sysselsättningsstöd till kommunen i sysselsättningslagen. Den går ut på att storleken på det normala sysselsättningsstödet inte längre skall kopplas till grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 1998 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1998.

Lagmotionen

I lagförslaget i lagmotion 33/1995 rd föreslås en ändring i sysselsättningslagen som innebär att en sysselsättningsplan skall upprättas för arbetssö-

kande som är under 20 år så snart de har anmält sig på Arbetskraftsbyrån. Dessutom skall de garanteras rätt till arbets-, studie- eller praktikantplats.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som anges i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen angelägen och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Arbetskraftstjänster

Det främsta målet med revideringen av det Arbetskraftspolitiska systemet är att effektivisera arbetssökandet och stimulera de arbetslösas beredskap att söka arbete. De arbetssökandes rättigheter och skyldigheter skall anges i lag. Enligt förslaget skall periodiska jobbsökarintervjuer, en jobbsökarjournal, kompetenskartläggning, jobbsökarutbildning och en jobbsökarplan införas. För att dessa mål skall kunna nås och Arbetskraftsbyråernas service förbättras utökas personalen i kundtjänsten.

Utskottet anser att reformen bör förbättra servicen både till de arbetssökande och arbetsgivarna. Hela idén med de nya arbetssätten, bland annat periodiska jobbsökarintervjuer, går förlopad och upplevs som negativ, om den inte förbättrar sysselsättningen. Med Arbetskraftsmyndigheternas nuvarande resurser kan målen inte uppnås om inte åtgärderna anpassas på ett förnuftigt sätt enligt de individuella behoven hos dem som utnyttjar tjänsterna och om inte arbetssätten utvecklas och effektiviseras.

Arbetskraftsbyråerna har utökat servicen till arbetsgivarna. Ytterligare resurser måste dock sättas in, eftersom nya arbetstillfällen framför allt uppkommer i små och medelstora företag, där behovet av Arbetskraftstjänster är stort. I budgetpropositionen för 1998 (RP 100/1997 rd)

ingår en redogörelse om den kvalitativa och innehållsliga utvecklingen av Arbetskraftsservice till arbetsgivare och arbetssökande. Utskottet ställer sig positivt till reformförslagen.

Det föreslagna sammansatta stödet ställer nya krav på Arbetskraftstjänsterna. Det sammansatta stödet är avsett för arbetssökande som har varit arbetslösa under en mycket lång tid. Många av dem är utslagna både från samhället och arbetslivet. Det sammansatta stödet kan betalas ut till arbetsgivare som sysselsätter långtidsarbetslösa. Som arbetsgivare räknas dels företag, dels föreningar, hushåll, kommuner och samkommuner. I samband med reformen har regeringen lyft fram arbetstillfällena inom den s.k. tredje sektorn, dvs. icke-vinstgivande sammanslutningar. I synnerhet nya arbetsgivare och tredje sektorn behöver välfungerande Arbetskraftstjänster för att det sammansatta stödet skall kunna användas till att skapa arbetstillfällen för långtidsarbetslösa och den vägen slussa ut dem på den öppna arbetsmarknaden.

Det sammansatta stödet och indragningen av den statliga sysselsättningsservicen

Avsikten är att upphöra med den statliga sysselsättningsservicen och det sysselsättningspolitiska strukturstödet för att därigenom finansiera det sammansatta stödet. Social- och hälsovårdsutskottet säger i sitt utlåtande att indragningen av sysselsättningsservicen till och med kan resultera i att arbetstillfällena temporärt minskar inom den tredje sektorn. Bland de aktiviteter som kan komma i farozonen kan nämnas bland annat egenverksamhet bland arbetslösa. Social- och hälsovårdsutskottet anser att det inte kan vara riktigt att sådana aktiviteter upphör.

I budgetpropositionen för nästa år föreslås ökade anslag för att stödja de arbetslösa initiativförmåga. Samtidigt utvidgas möjligheten att utnyttja denna åtgärd så att föreningar för arbetslösa kan anställa ledare och få deras lönekostnader betalda i sin helhet. I stället för det sysselsättningspolitiska strukturstödet som dras in föreslås ett sysselsättningspolitiskt strukturstöd för lokala projekt. Anslagen för det beräknas uppgå till 60 miljoner mark.

Utskottet betonar att revideringen av det arbetskraftspolitiska systemet måste genomföras utan negativa följder för de nuvarande verksamhetsformerna.

Det sammansatta stödet och nivån på den grundläggande utkomsten

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att förslaget i 2 § 2 mom. och 2 a kap. lagen om arbetsmarknadsstöd angående ett system där arbetsmarknadsstödet för långtidsarbetslösa betalas till arbetsgivaren kan ha indirekta konsekvenser för nivån på den grundläggande ekonomiska tryggheten vid arbetslöshet. Under den tid systemet pågår får den arbetslöse lön enligt ett arbets- eller läroavtal. Enligt propositionen kan lönekostnaderna för långtidsarbetslösa betalas i sin helhet med arbetsmarknadsstödet.

Grundlagsutskottet har noterat att lagen inte innehåller 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 anser det viktigt för arbetspolitiska utskottet att utreda om till exempel 7 a § lagen om utkomstskydd för arbetslösa (20 § lagen om arbetsmarknadsstöd) i praktiken ger tillräckliga garantier för att detta grundlagsfästa krav uppfylls.

Arbetspolitiska utskottet konstaterar att 12 a § 1 mom. lagen om arbetsmarknadsstöd anger att arbetsmarknadsstödet kan betalas till en arbetsgivare som ingår ett arbetsavtal enligt 1 § lagen om arbetsavtal eller ett läroavtal enligt lagen om läroavtalsutbildning. Enligt 19 § lagen om läroavtalsutbildning tillämpas bland annat

vad som bestäms i 17 § lagen om arbetsavtal. I paragrafen sägs att arbetsgivaren skall betala de anställda i arbetsavtalsförhållande den lön som bestämts i kollektivavtalet i branschen. Lönen för heltidsarbete är minst dubbelt så stor som arbetsmarknadsstödet.

Enligt 20 § 1 mom. lagen om arbetsmarknadsstöd och 7 a § 1 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa har en person giltigt skäl att vägra ta emot ett deltidsarbete om lönen för arbetet är mindre än arbetsmarknadsstödet vid arbetslöshet. Om lönen är lika stor som arbetsmarknadsstödet är personen i fråga skyldig att ta emot det endast om det inte förorsakar honom några kostnader. Om arbetet till exempel medför resekostnader, måste lönen för deltidsarbetet överstiga arbetsmarknadsstödet med minst samma belopp som de kostnader som arbetet medför.

Ersättning för resekostnader och kostnader för uppehålle och inkvartering

Regeringen föreslår att det i lagen om arbetsmarknadsstöd tas in en ny 11 a § med bestämmelser om ersättningar för resekostnader och kostnader för uppehålle och inkvartering som under praktiktid ges ut till dem som får arbetsmarknadsstöd. Till följd av hänvisningsbestämmelsen i paragrafen slås ersättningen för uppehålle fast med stöd av lagens 10 § 2 mom. genom förordning.

Grundlagsutskottet anser att denna typ av ersättning är så nära knuten till rättigheten i 15 a § 2 mom. regeringsformen att de grundläggande bestämmelserna om den måste utfärdas på lagnivå.

Arbetspolitiska utskottet påpekar att lagbestämmelser om dessa ersättningar ingår i lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning. Lagen innehåller följande grundläggande bestämmelser om ersättningarna:

— 22 § som gäller formen för beslutet om ersättningen,

— 23 § som gäller ändringssökande,

— 24 § som gäller förfarandet vid betalning och maximiantalet dagar som berättigar till ersättning för uppehålle,

- 25 § som gäller indragning av förmåner,
- 28 § som gäller utmätningsförbud och återkrav och
- 29 § som gäller beskattningen av förmåner.

Bestämmelser om beloppet av ersättningen för uppehålle och inkvartering utfärdas genom förordning.

I fråga om 15 a § 2 mom. regeringsformen anförde grundlagsutskottet i sitt betänkande (GrUB 25/1994 rd) att för att alla skall kunna tillförsäkras rätten till grundläggande utkomst behövs det i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det ingår bestämmelser om stödformer, kriterier för att få stöd och behovsprövning samt procedurer.

Med hänsyn till detta utlåtande av grundlagsutskottet och de nuvarande bestämmelserna på lagnivå anser arbetspolitiska utskottet att det inte är skäl att ändra propositionen. En bidragande orsak till detta är att riksdagen har godkänt det föreslagna klämuttalandet i arbetspolitiska utskottets betänkande (ApUB 14/1996 rd). Utskottet förutsatte där att det utreds vilka missförhållanden som de nuvarande bestämmelserna om ersättningar för uppehålle och inkvartering leder till och att bestämmelserna skrivs om så att de blir smidigare och rättvisare samt främjar samsystemet. Vid utredningen måste också en bedömning göras av grundlagsutskottets anmärkning och nuvarande bestämmelser på lägre nivå tas in i lagen.

Karenstiderna och rättsskyddet

Förlängningen av karenstiderna och arbetsskyldigheterna lyfter fram behovet av rättsskydd för den som får arbetslöshetsdagpenning och arbetsmarknadsstöd. När riksdagen godkände propositionen med förslag till förvaltningsprocesslag och till lagstiftning som har samband med den godkände den ett uttalande som förutsatte att bestämmelserna om besvärsmåttalande i gällande lagar och förordningar skulle ses över så att de motsvarar syftet med förvaltningsprocesslagen och principerna i den. I enlighet med detta pågår för närvarande beredningen av en lagstiftning som avlägsnar omotiverade skillnader i behand-

lingen av socialförsäkringsärenden och andra förvaltningsprocessärenden. Avsikten är dessutom att förbättra parternas rättssäkerhet bland annat genom att utvidga möjligheterna till muntlig förhandling. Ändringar kommer sannolikt att föreslås i arbetslöshetsnämndens förfarande vid behandling av besvär över beslut i frågor som gäller arbetslöshetsdagpenningen och arbetsmarknadsstödet.

I 7 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa bestäms om skyldigheten att ta emot arbete. I 1 mom. anges kriterierna för förlust av rätten till arbetslöshetsdagpenning. Rätten kan gå förlorad till exempel om någon utan giltigt skäl vägrar att ta emot ett av Arbetskraftsmyndigheten anvisat eller honom på något annat sätt individuellt erbjudet arbete som inte berörs av strejk, lockout eller blockad. Momentet preciserades beträffande individuellt erbjudna arbeten genom en lag som trädde i kraft 1990. Riksdagen behandlar för närvarande en proposition (RP 152/1997 rd) där det föreslås andra ändringar i momentet än sådana som gäller individuellt erbjudna arbeten. Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande om propositionen (GrUU 25/1997 rd) och fäste där i detta avseende främst uppmärksamhet vid förfarandet vid ändringssökande.

Arbetspolitiska utskottet anser att 7 § 1 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa är tillräckligt exakt vad gäller individuellt erbjudna arbeten. På grund av sakens natur kan parternas uppfattningar om vad som hänt avvika från varandra och myndigheternas beslut, eller förfaringssätt kan väcka tvivel om sin rättvisa. Arbetskraftskommissionen och Arbetskraftsbyrån lämnar ett utlåtande som är bindande för folkpensionsanstalten och arbetslöshetskassan om de Arbetskraftspolitiska förutsättningarna för utkomstskydd för arbetslösa bland annat beträffande 7 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Myndigheternas förfarande måste ses över för att främja de sökandes rättsskydd, eftersom utlåtandena och besluten är av stor ekonomisk betydelse för dem som ansöker om en förmån och eftersom ändring i till exempel ett utlåtande inte får sökas genom besvär. Också behovet av att söka ändring minskar om fakta utreds grundligt och dokumenterat och om beslutspro-

cessen och motiveringen till besluten är tillräckligt klart formulerade.

Detaljmotivering

2. Lagen om ändring av lagen om arbetsmarknadsstöd

12 a § Förutsättningar för betalning av stöd till arbetsgivaren. I 4 mom. ingår en hänvisning till 4 kap. sysselsättningsförordningen.

Enligt information som utskottet fått är avsikten att utfärda en ny sysselsättningsförordning. Numreringen av kapitlen i den nya förordningen avviker från den nuvarande och utskottet föreslår därför att hänvisningsbestämmelsen justeras.

17 § Vägran att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder och 19 § Avbrytande av arbetskraftspolitiska åtgärder. I 17 § 1 mom. i den gällande lagen bestäms om karenstider utan arbetsmarknadsstöd för personer som upprepade gånger vägrar delta i arbetspraktik, yrkesväglednings- eller rehabiliteringsåtgärder erbjudna av arbetskratsbyrån eller i andra sysselsättningsfrämjande åtgärder som kan anses vara skäliga. Enligt förslaget skall karenstiden förlängas från sex veckor till två månader.

Enligt det nuvarande 19 § 1 mom. har den som utan giltigt skäl avbryter eller av eget förvållande måste avbryta sitt deltagande i arbetspraktik eller yrkesväglednings- eller rehabiliteringsåtgärder som måste anses vara skäliga inte rätt till arbetsmarknadsstöd under sex veckor efter avbrottet. Tiden utan stöd föreslås bli förlängd från sex veckor till två månader.

Med tanke på skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna anser grundlagsutskottet det nödvändigt att precisera kriteriet i 19 § 1 mom. i förslaget till lag om arbetsmarknadsstöd beträffande situationer när någon utan giltigt skäl avbryter eller av eget förvållande måste avbryta sitt deltagande i "andra sysselsättningsfrämjande åtgärder som måste anses vara skäliga".

Arbetskraftsförvaltningen har till sitt förfogande olika slag av sysselsättningsfrämjande åtgärder, både sådana som den själv organiserat

och sådana som den begärt av andra. Det är inte praktiskt genomförbart att ta in en uttömmande förteckning över dessa åtgärder i det lagrum som gäller följderna av att vägra delta i åtgärderna eller avbryta dem.

Arbetspolitiska utskottet föreslår att 19 § 1 mom. preciseras så att en åtgärd som kan anses vara skälig skall kunna jämföras med arbetspraktik enligt 6 § eller en åtgärd enligt 11 §.

Grundlagsutskottet tar endast upp 19 § 1 mom. i sitt utlåtande. Eftersom det i föreslagna 17 § 1 mom. är fråga om förlust av arbetsmarknadsstöd till följd av vägran att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder, föreslår arbetspolitiska utskottet att också denna bestämmelse preciseras på motsvarande sätt.

4. Lag om ändring av 13 och 16 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa

13 § Rätt till grunddagpenning och 16 § Löntagares rätt till dagpenning avvägd enligt förtjänsten. Paragraferna föreslås bli kompletterade med bestämmelser om att arbete som utförs i ett arbets- eller läroavtalsförhållande och som den arbetslöse får arbetsmarknadsstöd eller sammansatt stöd för uppfyller arbetsvillkoret.

Grundlagsutskottet bedömer i sitt utlåtande frågan utifrån 5 § regeringsformen. Grundlagsutskottet anser att regleringen inte helt lätt kan samordnas med det allmänna likställighetskravet i 1 mom. Propositionen kan sägas behandla alla som får arbetsmarknadsstöd lika men särbehandla dem som står i ett arbetsavtalsförhållande. Förslaget att sysselsättning med hjälp av arbetsmarknadsstöd eller sammansatt stöd över huvud taget inte medverkar 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 ett så speciellt slag att det kan jämföras med till exempel inskolning,

praktik eller arbetskraftspolitisk utbildning måste författningsrättsliga kriterier anses räcka till för särbehandling när det gäller arbetsvillkoret.

Grundlagsutskottet framhåller avslutningsvis att det från författningsrättslig synpunkt är skäl att se till att jämlikheten respekteras i regleringen. Sammantaget sett handlar förslaget om en ny sysselsättningsmetod. Redan utifrån 15 § 2 mom. regeringsformen måste det utan tvekan anses ligga i samhällets intresse att sådana metoder skapas.

Arbetspolitiska utskottet hänvisar till synpunkterna i utlåtandet från grundlagsutskottet och anser att det ger långtidsarbetslösa bättre möjligheter att få arbete, om arbetsvillkoret också uppfylls genom arbete som utförs i ett arbets- eller läroavtalsförhållande och som den arbetslöse får arbetsmarknadsstöd eller sammansatt stöd för. Därför föreslår utskottet ändringar i 13 § 2 mom. och 16 § 2 mom. Ändringen innebär att en tredjedel av arbete i fråga om vilket arbetsgivaren får stöd för lönekostnaderna enligt 2 § 2 mom. och 2 a kap. lagen om arbetsmarknadsstöd räknas in i arbetsvillkoret. Utskottet inför dock ett tak på 16 kalenderveckor.

Det sammansatta stödet skall i första hand inriktas på arbetslösa som varit utan arbete i mer än 500 dagar och som inte har så många anställningar i botten. Stödet är avsett att ge arbetslösa möjligheter att återinträda på arbetsmarknaden och bör inte utnyttjas bara för att förnya arbetslöshetsdagpenningen eller som en kortvarig förlängning av annan sysselsättning under fyra månader i syfte att förnya den inkomstrelaterade dagpenningen.

Det är nödvändigt att föreskriva om allmänna villkor för stödet genom förordning för att undvika missförhållanden och för att samordna tillämpningen. I syfte att styra praxis bör förordningen innehålla bestämmelser om målen och avsikten med det sammansatta stödet. Målsättningen framgår av motiveringen till propositionen. Inriktningen av stödet kan dessutom styras genom förordning eller anvisningar från ministeriet till framför allt de som har varit arbetslösa i mer än 500 dagar och som inte alls eller bara i obetydlig mån har uppfyllt arbetsvillkoret på grund av långtidsarbetslöshet.

Lagmotionen

Lagmotionen gäller bland annat en ändring av 17 § sysselsättningslagen. Utskottet föreslår att motionen förkastas, eftersom utskottet föreslår att det tredje lagförslaget, sysselsättningslagen, där 17 § föreslås bli upphävd, skall godkännas.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår arbetspolitiska utskottet vördsamt

att det första, tredje och femte lagförslaget godkänns utan ändringar,

att det andra lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen men 12 a, 17 och 19 § med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att det fjärde lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen men 13 och 16 § med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att lagmotion 33/1995 rd avböjs.

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 2

12 a §

Förutsättningar för betalning av stöd till arbetsgivaren

(1—3 mom. som i RP)

På det arbetsmarknadsstöd som betalas till arbetsgivaren tillämpas dessutom vad som i sysselsättningslagen och (utesl.) sysselsättningsförordningen föreskrivs om sysselsättningsstöd som beviljas arbetsgivare, om inte något annat bestäms i denna lag eller i en förordning som utfärdats med stöd av den. Arbetsmarknadsstöd betalas inte till en arbetsgivare som inte i ett avtal enligt 1 mom. har förbundit sig att betala minst en sådan lön som uppgår till beloppet av det fulla arbetsmarknadsstöd som avses i 23 § 1 mom.

under den tid då en person som sysselsatts med hjälp av stöd är arbetsoförmögen och på grund av en begränsning enligt 19 § 1 mom. sjukförsäkringslagen (364/1963) inte får dagpenning eller annan motsvarande lagstadgad ersättning eller då han på andra grunder inte får lön för sjukdomstiden av arbetsgivaren.

17 §

Vägran att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder

Den som upprepade gånger vägrar delta i sådana av arbetskraftsbyrån erbjudna sysselsättningsfrämjande åtgärder som avses i 6 eller 11 § eller i andra *därmed jämförliga* sysselsättningsfrämjande åtgärder som kan anses vara skäligen, har under två månader inte rätt till arbetsmarknadsstöd. Denna avbrottsperiod räknas från den dag då vägran ägde rum. En stödtagare har alltid rätt att vägra delta i arbetspraktik utanför sin pendlingsregion utan att förlora sin rätt till arbetsmarknadsstöd.

(2 mom. som i RP)

19 §

Avbrytande av arbetskraftspolitiska åtgärder

Den som utan giltigt skäl avbryter eller av eget förvållande måste avbryta sitt deltagande i sådan arbetspraktik som avses i 6 § eller sådana åtgärder som avses i 11 § eller andra *därmed jämförliga* sysselsättningsfrämjande åtgärder som måste anses vara skäligen, har under två månader efter avbrottet inte rätt till arbetsmarknadsstöd.

Lagförslag 4

13 §

Rätt till grunddagpenning

Arbetsvillkoret blir uppfyllt då personen under de närmast föregående 24 månaderna (*granskningsperioden*) i 43 kalenderveckor har varit i sådant arbete där arbetstiden under varje kalendervecka har uppgått till minst 18 timmar

eller där den regelbundna arbetstiden enligt arbetsavtalet under en utjämningsperiod har varit åtminstone i genomsnitt minst 18 timmar per kalendervecka och lönen har betalats enligt kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, lönen för heltidsarbete under en månad motsvarar minst ett 40-faldigt belopp av grunddagpenningen. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret kan på personens begäran också beaktas en sådan period om fyra på varandra följande kalenderveckor, under vilken arbetstiden uppgår till sammanlagt minst 80 timmar fördelad på varje vecka. Arbetet kan inräknas i arbetsvillkoret endast en gång. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret beaktas arbete som personen har utfört efter att ha fyllt 16 år. På arbetsvillkoret tillämpas dessutom 16 § 3—5 mom. Till den tid i arbete som avses i detta moment hänförs *en tredjedel av det* arbete i fråga om vilket arbetsgivaren för lönekostnaderna har fått sådant stöd som avses i 2 § 2 mom. och 2 a kap. lagen om arbetsmarknadsstöd, dock högst 16 kalenderveckor.

16 §

Löntagares rätt till dagpenning avvägd enligt förtjänsten

Arbetsvillkoret blir uppfyllt då personen under de närmast föregående 24 månaderna (*granskningsperioden*) i 43 kalenderveckor har varit i sådant arbete som omfattas av försäkringen och där arbetstiden under varje kalendervecka har uppgått till minst 18 timmar eller där den regelbundna arbetstiden enligt arbetsavtalet under en utjämningsperiod har varit åtminstone i genomsnitt minst 18 timmar per kalendervecka och lönen har betalats enligt kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, lönen för heltidsarbete under en månad motsvarar minst ett 40-faldigt belopp av grunddagpenningen. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret kan på personens begäran också beaktas en sådan period om fyra på varandra följande kalenderveckor, under vilken arbetstiden uppgår till sammanlagt minst 80 timmar fördelad på

varje vecka. Arbetet kan inräknas i arbetsvillkoret endast en gång. Till den tid i arbete som avses i detta moment hänförs *en tredjedel av det* arbete i fråga om vilket arbetsgivaren för

lönkostnaderna har fått sådant stöd som avses i 2 § 2 mom. och 2 a kap. lagen om arbetsmarknadsstöd, dock högst 16 kalenderveckor.

Helsingfors den 4 december 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Reijo Lindroos /sd
vordf. Armas Komi /cent
medl. Tuula Haatainen /sd
Kari Kantalainen /saml
Kyösti Karjula /cent
Anne Knaapi /saml
Pirkko Peltomo /sd

Heikki Rinne /sd
Raimo Tiilikainen /sv
Jorma Vokkolainen /vänst
suppl. Johannes Koskinen /sd
Eila Rimmi /vänst
Matti Vanhanen /cent.

RESERVATION

Regeringen går ut med manifestationen att ändringarna av arbetsmarknadspolitiken är en ny sysselsättningspolitik. Med i själva verket handlar det bara om omläggningar av vissa åtgärder och nya namn på gamla saker. Därför är förväntningarna på genererade nya arbetstillfällen och därigenom bättre sysselsättning överoptimistiska. Det är möjligt att arbetslöshetssiffrorna friseras en del på grund av att de arbetslösa flyttas över från ett gammalt stödsystem till nya stödsystem.

Å andra sidan medför den nya så kallade aktiva arbetsmarknadspolitiken att de arbetslösa och personalen vid Arbetskraftsbyråerna måste införa nya registreringsrutiner. I värsta fall kan den bara öka byråkratin utan att ge några nämnvärda resultat. Man kan också utgå från att utbildning i att söka arbete under i genomsnitt två veckor för upp till 200 000 personer kommer att medföra så stora extra satsningar att det är realistiskt att tro att de kan genomföras med de avsatta resurserna.

Vi anser att det primära målet bör vara att säkerställa verksamhetsbetingelserna på den öppna arbetsmarknaden. Förslag i denna riktning har Centern kommit med bland annat när det gäller beskattningen och inte minst när det gäller insatser för att förbättra småföretagens möjligheter till nyanställningar. Tyvärr har regeringspartierna visat mycket lamt intresse för dessa metoder.

Vi vill också påpeka att nedrustningen av den offentliga sektorn har lett till att väldigt många arbetstillfällen har försvunnit. De kommunala och statliga tjänsterna bör säkerställas genom adekvata anslag och permanenta personella resurser. Men regeringens nedskärningar i bland annat den kommunala ekonomin går i rakt motsatt riktning, och sådana förslag finns det många av i budgeten för 1998.

Propositionen föreslår bland annat ett så kallat sammansatt stöd. Det betyder att sysselsättningsstödet och arbetsmarknadsstödet slås ihop och ges ut till arbetsgivare som anställer långtidsarbetslösa. Regeringen räknar med att förslaget underlättar för till exempel den så kallade tredje

sektorn att nyanställa folk. Ett problem som kommit upp i sammanhanget är om och i vilken utsträckning arbetsvillkoret enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa uppfylls under den tid en arbetslös får det sammansatta stödet.

Det sammansatta stödet består i praktiken till ungefär hälften av arbetsmarknadsstöd och till hälften av sysselsättningsstöd. Det vore därför, anser vi, logiskt att tänka sig att arbetsvillkoret uppfylls i samma proportion. En av de bärande idéerna bakom det sammansatta stödet är att arbetslösa i fortsättningen skall uppmuntras att i så hög grad som möjligt söka sig till den öppna arbetsmarknaden. Det är ett steg i rätt riktning. Vi anser dock att den uppmuntrande aspekten bäst kan omsättas i praktiken, om arbetsvillkoret inte uppfylls under de första sex månaderna av den tid då den arbetslöse får sammansatt stöd, utan först efter en sexmånadersperiod. På så sätt får de arbetslösa större motivation att fortsätta arbeta. Samtidigt kan de förbättra sina chanser också på den öppna arbetsmarknaden.

Vi anser att dessa ändringar bör göras i 13 och 16 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att det första, andra, tredje och det femte lagförslaget godkänns i enlighet med betänkandet och

att det fjärde lagförslaget i övrigt godkänns enligt betänkandet men 13 och 16 § med följande ändring:

4.

13 §

Rätt till grunddagpenning

Arbetsvillkoret blir uppfyllt då personen under de närmast föregående 24 månaderna (*granskningsperioden*) i 43 kalenderveckor har varit i sådant arbete där arbetstiden under varje kalendervecka har uppgått till minst 18 timmar

eller där den regelbundna arbetstiden enligt arbetsavtalet under en utjämningsperiod har varit åtminstone i genomsnitt minst 18 timmar per kalendervecka och lönen har betalats enligt kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, lönen för heltidsarbete under en månad motsvarar minst ett 40-faldigt belopp av grunddagpenningen. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret kan på personens begäran också beaktas en sådan period om fyra på varandra följande kalenderveckor, under vilken arbetstiden uppgår till sammanlagt minst 80 timmar fördelad på varje vecka. Arbetet kan inräknas i arbetsvillkoret endast en gång. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret beaktas arbete som personen har utfört efter att ha fyllt 16 år. På arbetsvillkoret tillämpas dessutom 16 § 3—5 mom. Till den tid i arbete som avses i detta moment hänförs inte arbete *under de första sex (6) månaderna* i fråga om vilket arbetsgivaren för lönekostnaderna har fått sådant stöd som avses i 2 § 2 mom. och 2 a kap. lagen om arbetsmarknadsstöd.

16 §

*Löntagares rätt till dagpenning avvägd enligt
förtjänsten*

Arbetsvillkoret blir uppfyllt då personen un-

der de närmast föregående 24 månaderna (*granskningsperioden*) i 43 kalenderveckor har varit i sådant arbete som omfattas av försäkringen och där arbetstiden under varje kalendervecka har uppgått till minst 18 timmar eller där den regelbundna arbetstiden enligt arbetsavtalet under en utjämningsperiod har varit åtminstone i genomsnitt minst 18 timmar per kalendervecka och lönen har betalats enligt kollektivavtal eller, om det inte finns något kollektivavtal inom branschen, lönen för heltidsarbete under en månad motsvarar minst ett 40-faldigt belopp av grunddagpenningen. Vid uppfyllandet av arbetsvillkoret kan på personens begäran också beaktas en sådan period om fyra på varandra följande kalenderveckor, under vilken arbetstiden uppgår till sammanlagt minst 80 timmar fördelad på varje vecka. Arbetet kan inräknas i arbetsvillkoret endast en gång. Till den tid i arbete som avses i detta moment hänförs inte arbete *under de första sex (6) månaderna* i fråga om vilket arbetsgivaren för lönekostnaderna har fått sådant stöd som avses i 2 § 2 mom. och 2 a kap. lagen om arbetsmarknadsstöd.

Helsingfors den 4 december 1997

Armas Komi /cent
Matti Vanhanen /cent

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 utsatta 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 grundläg-

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 personen. 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 Korkeaoja /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 utkomstryggheten 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 tvär 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 statsförfattning 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

Vejjo Puhjo /vgr

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/1997 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 social- och hälsovårdsutskottet skall ge utlåtande om saken till arbetspolitiska utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har tillsammans med arbetspolitiska utskottet hört

- äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsrådet Harri Skog och överinspektör Pasi Järvinen, arbetsministeriet
- utkomstskyddschef Elise Kivimäki, Folkpensionsanstalten
- sakkunnige Jaakko Meller, Finlands Kommunförbund
- utbildnings- och arbetskraftspolitiska sekreteraren Heikki Liede, Akava rf
- ekonomiske experten Erkki Laukkanen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf

- ombudsman Leila Kurki, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- avdelningschef Kyösti Ropponen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen, Servicearbetsgivarna
- direktör Kimmo Kemppainen, Företagarna i Finland
- styrelseledamot Eija-Helena Kettunen, Työtömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry.

Dessutom har social- och hälsovårdsutskottet hört

- docenten i arbetsrätt Jorma Saloheimo, Helsingfors universitet
- branschdirektör Kari Kuloila, Åbo arbetskraftsbyrå
- handledare Seppo Vainio, Tampereen Seudun Työttömät ry
- ordförande Pirkko Jauru, Lehtikankaan asukasyhdistys ry.

Vidare har Byggnadsförbundets avdelning nr 270, Kuhmo lämnat ett skriftligt utlåtande i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en del ändringar i lagen om arbetskraftsservice, sysselsättningslagen, lagen om arbetsmarknadsstöd och lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Det arbetskraftspolitiska systemet revideras för att de olika åtgärderna bättre skall kunna samordnas, effekterna för sysselsättningen förbättras och arbetsmarknaden fungera bättre.

Bestämmelsen om en sysselsättningsplan föreslås bli upphävd i sysselsättningslagen. Sysselsättningsplanen ersätts med en plan för arbetssökande (en s.k. jobbsökarplan) och bestämmelser om denna plan föreslås ingå i lagen om arbetskraftsservice.

I lagen om arbetskraftsservice föreslås också bestämmelser om samarbetet med arbetslösa arbetssökande. Med samarbete avses enligt propositionen dels åtgärder för att göra upp och revidera en plan för arbetssökande, dels periodiska intervjuer med de arbetssökande. En arbetslös arbetssökande har å ena sidan rätt till en plan för arbetssökande, men är å andra sidan skyldig att delta i uppgörandet av planen och i intervjuerna.

En del av ändringarna i lagen om arbetsmarknadsstöd gäller personer som har fått arbetslöshetsdagpenning under den maximala utbetalningstiden eller arbetsmarknadsstöd i 500 dagar. Regeringen föreslår en ändring i lagen om arbetsmarknadsstöd som innebär att det för dessa personer kommer att finnas ett alternativ till arbetspraktik utan arbetsförhållande, nämligen ett nytt

stöd som betalas under tiden för ett arbetsförhållande och som består av sysselsättningsstöd och arbetsmarknadsstöd (sammansatt stöd). I det sammansatta stödet kan den arbetslösas arbetsmarknadsstöd betalas till arbetsgivaren. Som arbetsgivare räknas föreningar, hushåll, kommuner, samkommuner och företag. De långtidsarbetslösa skall enligt förslaget också få ersättning för resekostnader och andra kostnader för uppehälle (ersättning för uppehälle). Denna motsvarar ersättningen för tiden i arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

Vidare föreslår regeringen en förlängning av de avbrottstider under vilka stöd inte betalas och den skyldighet att vara i arbete som åläggs när en person vägrar att ta emot arbete och arbetskraftspolitiska åtgärder eller avbryter arbetet eller åtgärderna utan godtagbart skäl eller gör sig skyldig till andra arbetsmarknadsförseelser. Dessutom föreslår regeringen en ändring i bestämmelsen om sysselsättningsstöd till kommunen i sysselsättningslagen. Den går ut på att storleken på det normala sysselsättningsstödet inte längre skall kopplas till grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 1998 och avses bli behandlad i samband med den.

Meningen är att lagarna skall träda i kraft vid ingången av 1998.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet har behandlat frågan utifrån sitt eget kompetensområde och då främst tagit fasta på systemet med utkomstskydd för arbetslösa. Regeringens förslag att se över det arbetskraftspolitiska systemet i syfte att bland annat förkorta arbetslöshetsperioderna, förhindra utslagning, få till stånd en bättre samordning av olika insat-

ser och system samt lyfta fram aktiverande och sporrande åtgärder är i princip riktigt, menar utskottet.

I motiveringen till propositionen framhålls att även systemet med utkomstskydd för arbetslösa har påverkats väsentligt av att arbetslöshetens varaktighet genomgått en omstrukturering. I och med att arbetslösheten och långtidsarbetslösheten ökade fick systemet under 1990-talets krisår i allt större utsträckning drag av ett allmänt för-

sörjningssystem. På samma gång har systemets kopplingar till och inverkan på arbetskraftspolitiken och de arbetskraftspolitiska åtgärderna accentuerats. Utskottet omfattar denna syn. För att kunna finna lösningar på arbetslöshetsproblemet måste man skapa sig en uppfattning om hur hela systemet fungerar samt se till att de systemvisa insatserna stödjer varandra och uttryckligen resulterar i att den arbetslöse får ett arbete.

Det är positivt, tycker utskottet, att revideringen av systemet också innefattar ökade resurser för arbetskraftsbyråerna dels i form av anställning av nya tjänstemän, dels i form av permanentning av redan existerande anställningsförhållanden. En del av de anställda på arbetskraftsbyråerna bör enligt utskottet ha utbildning inom och praktisk arbetserfarenhet från den sociala sektorn. Det här är nödvändigt med hänsyn till att vissa klienter är så höggradigt utslagna att de också behöver hjälp från socialsektorn.

Tredje sektorns sysselsättningsmöjligheter

Enligt förslaget skall bland annat det reviderade arbetsmarknadsstödet och det nya sammansatta stödet tas till hjälp för att aktivera arbetslösa med risk för utslagning och förhindra att de helt slås ut. Regeringen lyfter här fram den tredje sektorn och dess potential att bidra med ett extra utbud och helt nya arbetstillfällen för arbetslösa. Med den tredje sektorn avses frivilligorganisationer, fristående organisationer, partnerskapsamfund, verkstäder, återvinningscentraler, miljövårdssektorn, idrottsorganisationer och vårdarbete. Utskottet finner det bra att denna sysselsättningspotential i mån av möjlighet backas upp. När det exempelvis gäller socialtjänsten och hälso- och sjukvården är den tredje sektorn ett ypperligt komplement till de kommunala bastjänsterna eller ett medel att minska behovet av institutionsvård.

När den statliga sysselsättningsservicen upphör och det föreslagna nya systemet tas i bruk kommer vissa föreningar och liknande aktörer som bygger sin verksamhet på det gamla systemet att eventuellt drabbas av svårigheter under en övergångstid, om inte ännu längre, framgår det

av utredningar till utskottet. Detta är något som utskottet vill göra arbetspolitiska utskottet uppmärksam på, eftersom omläggningen till och med kan resultera i att arbetstillfällena temporärt minskar uttryckligen inom den tredje sektorn. Bland de aktiviteter som kan komma i farozonen kan nämnas egenverksamhet bland arbetslösa, exempelvis upprätthållande av matsalar. Det kan inte vara riktigt att aktiviteter av detta slag upphör, menar social- och hälsovårdsutskottet.

Det sammansatta stödet och uppfyllelse av arbetsvillkoret

Med det föreslagna nya sammansatta stödet kan en person som varit arbetslös i minst 500 dagar sysselsättas i ett arbete i arbetsförhållande. Arbetsmarknadsstöd som betalas till arbetsgivaren kan sammanslås med det sysselsättningsstöd som arbetskraftsbyrån betalar. Det sammansatta stödet är ett alternativ till arbetspraktik utan arbetsförhållande. Det sammansatta stödet kan uppgå till högst cirka 5 000 mark per månad. När frågan behandlades i utskottet påpekades det att 5 000 mark per månad dock inte utgör maximigränsen för lönen till den anställda.

Arbete i arbetsförhållande som finansieras med sammansatt stöd räknas inte in i tiden i arbete enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Bestämmelser om detta skall ingå i 13 och 16 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Att de nu aktuella arbetsförhållandena inte leder till att arbetsvillkoret uppfylls motiveras av regeringen i propositionen och av de sakkunniga som utskottet hört bland annat med att arbetsmarknadsstödet så länge arbetsförhållandet pågår konsumeras, via arbetsgivaren. Utgångspunkten har varit att det inte går att samtidigt göra av med sitt eget arbetsmarknadsstöd och tillgodogöra sig en annan arbetslöshetsförmån, det vill säga uppfylla arbetsvillkoret. Samtidigt hänvisar man till de tidigare ändringarna i arbetslöshetsskyddet och sysselsättningsstöden, som syftat till dämpa den sammantagna passiverande effekten av arbetslöshetsskyddet och beredskapsarbeten. Ett annat argument är att den nya stödförmen bidrar till att aktivera dem som varit utan arbete mycket länge och hjälpa dem att komma ut på den öppna arbetsmarknaden.

Enligt utredningar till utskottet riktar sig det nya sammansatta stödet primärt till arbetslösa som i årtal (minst två år, men i praktiken betydligt längre) fått arbetsmarknadsstöd eller därför innan dåtida grunddagpenning, för vilken det inte krävdes någon arbetshistoria. Det framgår av en kalkyl att merparten av de primära stödtagarna inte har fått någon inkomstrelaterad dagpenning under den tid de varit arbetslösa. Målgruppen omfattar cirka 90 000 personer som får arbetsmarknadsstöd. Hälften av dem hade inte haft något som helst arbete under 1992—1994. Den huvudsakliga målgruppen för det nuvarande sysselsättningsstödet utgörs av folk med inkomstrelaterad dagpenning, och sysselsättningsstöden kommer också framdeles att huvudsakligen användas för sysselsättning av dem.

Å andra sidan har de sakkunniga som i utskottet talat för att anställningsförhållanden som omfattas av sammansatt stöd skall godkännas för fullgörande av arbetsvillkoret poängterat att ett anställningsförhållande av detta slag har en helt normal arbetsrättslig karaktär. Det enda större undantaget skulle uttryckligen vara att arbetsvillkoren enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte uppfylls. Här ligger en inkonsekvens ansåg de sakkunniga.

Det faktum att arbetsvillkoret inte uppfylls är enligt andra utredningar till utskottet inte nödvändigtvis i princip oförenligt med det arbetsrättsliga systemet betraktat som en juridisk fråga. I utredningarna hänvisas på denna punkt bland annat till sådana rättsförhållanden avseen-

de utförande av arbete som inte inkluderas av de relevanta kännetecknen på ett normalt anställningsförhållande som omfattas i lagstiftningen. Exempel på detta är uppdragsavtal enligt familjevårdarlagen och närståendevård enligt socialvårdslagen.

Utgående från det ovan sagda bör frågan om arbetsvillkoret uppfylls eller inte följaktligen enligt utskottet i första hand fokuseras på arbetskraftspolitiken och faktorer som främjar ett aktivt arbetssökande. Utskottet framhåller vikten av att de arbetskraftspolitiska insatserna och arbetslöshetsskyddet är förenliga men poängterar samtidigt att den sammantagna effekten av olika system inte får leda till att människor tappar sin genuina motivation och utsätts för en allt större risk att bli utslagna.

Vidare vore det önskvärt enligt utskottets åsikt att anställda i anställningsförhållanden baserade på sammansatt stöd till arbetsgivaren garanteras möjligheter till en fortsättningsplan motsvarande planen för arbetssökande. Detta kunde vara en sporre som ökar deras motivation och tilltro till sina egna möjligheter.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför social- och hälsovårdsutskottet vördsamt som sitt utlåtande till arbetspolitiska utskottet

att arbetspolitiska utskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande när det utformar sitt betänkande.

Helsingfors den 19 november 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Virpa Puisto /sd
vordf. Maija Perho /saml
medl. Anne Huotari /vänst
Liisa Hyssälä /cent
Paula Kokkonen /saml
Mikko Kuoppa /vgr

Eero Lämsä /cent
Pirkko Peltomo /sd
Margareta Pietikäinen /sv
Marjatta Vehkaoja /sd
Marja-Leena Viljamaa /sd
suppl. Marjaana Koskinen /sd.

AVVIKANDE ÅSIKT 1

Motivering

Med hänsyn till att sysselsättningsläget fortfarande är skralt och långtidsarbetslösheten vida utbredd är försöket att hitta nya arbetskraftspolitiska utvägar i och för sig värt en eloge.

Regeringens proposition och motiveringen där präglas dock alltför mycket av en kontrollerande och förmyndaraktig attityd gentemot arbetslösa. I stället för att utgå från de arbetslösas behov talar regeringen med arbetsförvaltningens och arbetsgivarnas mun.

Det förslag som jag mest reagerar emot är att en arbetslös i arbete finansierat med så kallat sammansatt stöd inte får räkna sig till godo den tid som tid i arbete för arbetslöshetsskydd.

Detta innebär i princip att den sociala tryggheten försämras i och med att det uppstår en ny form av anställningsförhållande som inte ger normal rätt till utkomstskydd för arbetslösa. Jag fruktar också att detta öppnar dörrarna för en lösning där arbetslösas rätt till social trygghet och anställningstrygghet begränsas i ett vidare perspektiv genom olika stödsatser och arbetskraftspolitiska åtgärder.

Den nu aktuella försämringen av arbetslöshetsskyddet bidrar till att minska dels den arbetslöses motivation att söka ett arbete finansierat med så kallat sammansatt stöd, dels motivationen i själva arbetet. På denna punkt stödjer förslaget ingalunda de arbetslösas aktivitet utan går stick i stäv mot intentionen. I utlåtandena från facket har just denna punkt kritiserats skarpt.

En annan viktig sak är att de arbeten som finansieras med det sammansatta stödet antagligen kommer att vara lågavlönade deltidsarbeten. Det sammansatta stödet får också användas för socialskydds- och försäkringsavgifter och följaktligen är det mycket frestande att ställa upp med jobb där lönekostnaderna inklusive socialskyddsavgifter uppgår till maximibeloppet för det sammansatta stödet, alltså högst 5 000 mk/mån. Det här betyder en bruttolön på cirka 3 800 mk/mån. som ger en inkomstrelaterad dagpenning på i runda tal 140 mark. Dagpenningen blir därmed inte alltför mycket större än arbetsmarknadsstödet. När man vill sätta stopp för att

arbetsvillkoret uppfylls överskattar man med flit nivån på arbetslöshetsskyddet och blåser upp de "passiverande" effekterna. Den arbetslöse binds fast vid ett mycket lågt arbetsmarknadsstöd samtidigt som systemet ställer upp ett nytt hinder för honom att få det ens lite bättre.

Sammanfattningsvis anser jag att den föreslagna sista meningen i 13 § 2 mom. och 16 § 2 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte bör godkännas.

Ett annat stort missgrepp i propositionen är enligt mitt förmenande att karenstiderna, som ger rätt att undanhålla de arbetslösa arbetsmarknadsstöd, förlängs och räknas på ett annat sätt. En förlängning av karenserna kringskär de arbetslösas rättigheter och försämrar deras rättsskydd. Regeringen har inte kommit fram med några sakskalet till förlängningen. Den har inte heller kunnat påvisa hur de förlängda karenstiderna kan hjälpa hårt trängda långtidsarbetslösa att klara sig. Om man beaktar att regeringen samtidigt föreslår försämringar i inkomstryggheten (RP 217/1997 rd) är faran stor för att allt fler som slagits ut på arbetsmarknaden faller under gränsen för en minimiförsörjning.

Föreslagna 17 § 2 mom. lagen om arbetsmarknadsstöd innebär i princip att karenbestämmelserna tänjs ut. Förslaget går ut på att en karenstid på två månader kan åläggas en arbetslös som på grund av att han redan fått dagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa under maximala 500 dagar lever på arbetsmarknadsstöd och vägrar att delta i arbetspraktik. Karensen kan bli aktuell redan efter en gång av vägran. Enligt detaljmotiveringen till propositionen kan en arbetslös åläggas att delta i arbetspraktik också utanför pendlingsregionen. Med hänsyn till att såväl arbetsmarknadsstödet som de föreslagna ersättningarna för kostnader för uppehälle ligger på en mycket anspråkslös nivå och att arbetspraktik inte uppfyller kraven på ett normalt anställningsförhållande är det enligt min åsikt mycket diskutabelt att gå in för att utvidga karensnormerna.

De föreslagna ändringarna i 17 §, 18 § 1 mom., 19 § 1 mom. och 20 § 2 mom. i lagen om arbets-

marknadsstöd bör därför enligt min åsikt inte godkännas.

I motiveringen till propositionen och i budgetpropositionen för 1998 föreslås också att statens sysselsättningsservice skall upphöra. Min åsikt är att en sådan inskränkning i den arbetskraftspolitiska instrumentuppsättningen inte bör göras. Föreningar och servicecentraler för arbetslösa och en mängd frivilligorganisationer får det svårare om ändringen går igenom. Det som orga-

nisationerna går miste om uppvägs inte av att statens sysselsättningsservice ersätts med ett sammansatt stöd och stödet till arbetslösa för egeninitierade aktiviteter.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda framhåller jag

att arbetspolitiska utskottet bör ta hänsyn till vad som anförts ovan.

Helsingfors den 19 november 1997

Mikko Kuoppa /vgr

AVVIKANDE ÅSIKT 2

Regeringens förslag att arbete finansierat med sammansatt stöd inte skall räknas in i tiden för arbete leder till en allt storskaligare utslagning och till ökade kostnader för kommunerna. Nyordningen gör att människor som tidigare fått arbetslöshetsersättning blir tvungna att ty sig till utkomststöd. Ett läge av denna art hade kunnat undvikas om regeringen hade visat lite god vilja att utveckla ett enhetligt arbetslöshetsförsäkringssystem.

Centerns mål och ambition är att alla medborgare skall kunna försörja sig på lika grunder.

Vi vill göra arbetspolitiska utskottet uppmärksam på att systemet blir mer sporrande om anställningsförhållanden inom ramen för det sammansatta stödet får räknas in i tiden för arbete.

Helsingfors den 19 november 1997

Liisa Hyssälä /cent
Eero Lämsä /cent