

Social- och hälsovårdsutskottets betänkande 13/1997 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om arbetsmarknadsstöd

Inledning

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 maj 1997 proposition 88/1997 rd med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om arbetsmarknadsstöd till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Utskottet har i detta sammanhang också behandlat rdm. Prustis m.fl. lagmotion 19/1996 rd med förslag till lag om ändring av 5 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som riksdagen remitterade till utskottet den 24 maj 1996, rdm. Elos m.fl. lagmotion 66/1996 rd med förslag till lag om ändring av 5 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som riksdagen remitterade till utskottet den 26 november 1996, och rdm. Kekkons lagmotion 48/1997 rd med förslag till lag om ändring av 5 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa, som riksdagen den 8 juni 1997 remitterade till utskottet.

Utlåtande

I överensstämmelse med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 15/1997 rd). Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Med anledning av ärendet har utskottet hört äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, överinspektören Pasi Järvinen vid arbetsministeriet, utkomstskyddschefen Elise Kivimäki vid Folkpensionsanstalten, ombudsmannen Tapio Kuikko vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, arbetskraftspolitiska ombudsmannen Martti Huttunen vid Servicearbetsgivarna, juristen Janne Metsämäki vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation, juristen Markku Kojo vid Akava, direktören Kimmo Kempainen vid Företa-

garna i Finland, kassaföreståndaren Esko Salo vid Arbetslöshetskassornas Samorganisation, vice ordföranden Anja Luoma vid Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY, socialpolitiska sekreteraren Sirpa Hartojoki vid Finlands Studentkårers Förbund och ledande arbetskraftskonsulenten Anja Salomäki samt ledande arbetskraftskonsulenten Liisa Huttunen vid Lahtis arbetskraftsbyrå.

Propositionen och lagmotionerna

Regeringen föreslår vissa ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Genom ändringarna preciseras den berördes rätt att vägra ta emot ett erbjudet arbete utomlands eller delta i utbildning utomlands utan att gå miste om rätten till dagpenning.

Regeringen föreslår också att bestämmelserna om att arbetssökande skall stå till arbetsmarknadens förfogande preciseras. Den arbetssökande skall kunna resa utomlands utan att förlora rätten till dagpenning, förutsatt att han är anträffbar utan dröjsmål och kan ta emot ett anvisat arbete.

I syfte att förenhetliga praxis föreslås en ändring i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som innebär att oavlönat talkoarbete eller allmännyttigt frivilligt arbete inte utgör hinder för att få arbetslöshetsdagpenning.

Regeringen föreslår också ändringar i lagen om arbetsmarknadsstöd. Ändringarna motsvarar de ändringar som gjordes vid totalrevideringen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa i bestämmelserna om hur självrisktiden löper och om den arbetssökandes skyldighet att lämna uppgifter samt de ändringar i utkomstskyddet för arbetslösa som föreslås i den aktuella propositionen.

För att sporra långtidsarbetslösa till åtgärder som hjälper dem att få ett arbete föreslås att utbildning eller arbetspraktik inte skall förkorta den 180 dagars period under vilken arbetsmarknadsstöd betalas utan prövning.

Propositionen har vissa beröringspunkter med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om stödande av långtidsarbetslösas frivilliga studier och ändring av 6 § lagen om studiestöd (RP 37/1997 rd). De nu föreslagna lagarna är därför avsedda att träda i kraft samtidigt med lagarna i den andra propositionen, alltså den 1 augusti 1997.

I lagmotionerna 19/1996 rd, 66/1996 rd och 48/1997 rd föreslås att 5 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras på så sätt att också arbetslösa skall ha rätt till korta utrikesresor.

Utskottets ståndpunkt

Allmän motivering

Av de orsaker som nämns i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och tillstyrker de föreslagna ändringarna.

Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande om propositionen att betydelsefulla ur statsförfattningsrättslig synvinkel är de föreslagna bestämmelser i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som gäller skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande samt arbete och utbildning utomlands. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen om skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande bör preciseras. Den föreslagna bestämmelsen harmonierar betydligt bättre än den nuvarande regleringen med 7 § 2 mom. regeringsformen om rätten att lämna landet. Grundlagsutskottet poängterar här vikten av att den statsförfattningsrättsliga likställighetsprincipen kommer till uttryck också när bestämmelsen tillämpas. Tillämpningspraxis bör utformas så att inga arbetslösa, oavsett bransch, i praktiken förvägras utlandsresor av nämnt slag.

Social- och hälsovårdsutskottet understryker med hänvisning till det ovan sagda att likställighetsprincipen bör gälla för olika branscher när det blir aktuellt att tillämpa bestämmelserna i lagförslaget.

Utskottet finner det viktigt att tolkningen av föreslagna 5 § blir så enhetlig som möjligt vid samtliga Arbetskraftsbyråer och ger tillräckligt med spelrum för avgöranden från fall till fall. Arbetsministeriet bör därför ta fram anvisningar som exempelvis tillåter över en vecka långa resor

i anknytning till den arbetslöses hobbyn. En smidig tolkning är också på sin plats när det gäller resemöjligheterna för arbetslösa i gränskommunerna.

Andra paragrafer som enligt grundlagsutskottet är av betydelse med tanke på 7 § regeringsformen är föreslagna 7 och 8 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Paragraferna gäller skyldighet att ta emot arbete eller delta i utbildning utomlands. Regleringen betydelse bygger på en EG-förordning och begränsar sig till fall där någon frivilligt har rest till ett EU- eller EES-land för att söka arbete. Tidsmässigt omfattar regleringen den period på högst tre månader under vilken den berörde får arbetslöshetsdagpenning. Bestämmelserna är så vagt formulerade att skyldigheten att ta emot arbete eller delta i utbildning också gäller i andra stater än de ovan avsedda. Grundlagsutskottet föreslår en precisering av föreslagna 7 § som underlättar tillämpningen.

Social- och hälsovårdsutskottet finner grundlagsutskottets förslag till precisering av 7 § motiverat.

Syftet med ändringarna är att göra det lättare för arbetslösa att söka sig till sysselsättningsfrämjande åtgärder. Avsikten är också att arbetsökande lättare skall kunna delta i aktiverande och frivillig verksamhet, till exempel frivilligarbete. Den nya bestämmelsen om rätt för arbetslösa arbetssökande att delta i talko- och frivilligarbete utan att det påverkar rätten till arbetslöshetsdagpenning är enligt utskottet behövlig och bidrar till större tydlighet i praktiska situationer.

När utskottet godkänner lagförslagen *förutsätter* det att regeringen i samband med beredningen av budgeten för 1998 tillsammans med arbetsmarknadsorganisationerna utreder om självriskan kunde slopas för dem som förs över från arbetslöshetsdagpenning till arbetsmarknadsstöd.

Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet framhåller social- och hälsovårdsutskottet att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Förslag till beslut

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår vördsam

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar och att det första lagförslaget i övrigt godkänns utan ändringar men att 7 § godkänns med följande lydelse:

7 §

*Skyldighet att ta emot arbete**penning enligt ett för Finland bindande internationellt avtal (utesl.).*

Det som stadgas i 6 mom. tillämpas inte på en person i ett annat land där han söker arbete, om till honom under denna tid betalas arbetslöshetsdag-

Vidare föreslår utskottet vördsamt

att lagmotionerna 19 och 66/1996 rd och 48/1997 rd avböjs.

Helsingfors den 10 juni 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Jouko Skinnari /sd, vice ordföranden Maija Perho /saml, medlemmarna Liisa Hyssälä /cent, Timo Ihamäki /saml, Kari Kantalainen /saml, Paula Kokkonen /saml, Mikko Kuoppa /vgr, Eero Lämsä /cent, Pirkko Peltomo /sd,

Margareta Pietikäinen /sv (delvis), Maija Rask /sd, Juha Rehula /cent, Osmo Soininvaara /gröna, Marjatta Vehkaoja /sd och Marja-Leena Viljamaa /sd samt suppleanten Mikko Immonen /vänst (delvis).

Reservation

I år kommer uppskattningsvis 25 000 arbetslösa att sluta få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och i stället vara beroende av arbetsmarknadsstöd. Det betyder att de drabbas av fem karensdagar trots att de har varit arbetslösa utan uppehåll. Staten sparar därmed inemot 15 miljoner mark, en summa som de arbetslösa i regel måste anhölla om att få tillbaka i form av utkomststöd.

De ändringar i arbetsmarknadsstödet som trädde i kraft i början av året har lett till att fem karensdagar också krävs av dem som efter fulla 500 dagar med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning eller grunddagpenning börjar få arbetsmarknadsstöd. Det är så 22 a § lagen om arbetsmarknadsstöd (665/1996) kan tolkas.

Detta var sannolikt inte avsikten när lagen stiftades. Regeringen säger ingenting i motiveringen till propositionen (RP 75/1996 rd) om detta. I vilket fall som helst ställer ändringen till med nya svårigheter för de arbetslösa när de blir utan arbetslöshetsersättning trots att de har varit arbetslösa utan avbrott. Det finns inga vettiga skäl som talar för detta.

Helsingfors den 10 juni 1997

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att det första lagförslaget godkänns i enlighet med betänkandet och

att det andra lagförslaget i övrigt godkänns i enlighet med betänkandet men att 22 a § 4 mom. kompletteras med en ny 6 punkt med följande lydelse:

22 a §

Självrisktid

Självrisktiden är i kraft till utgången av det kalenderår under vilket den i sin helhet har uppkommit. Under ett begynnande kalenderår försätts ny självrisktid inte

6) när rätten till inkomstrelaterad dagpenning eller grunddagpenning enligt 2 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa går ut och han fortfarande är arbetslös och börjar få arbetsmarknadsstöd.

Mikko Kuoppa /vgr

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga***Utlåtande 15/1997 rd****Regerings proposition 88/1997 rd***Till Social- och hälsovårdsutskottet*

Riksdagen remitterade den 26 maj 1997 proposition 88/1997 rd med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om arbetsmarknadsstöd till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i frågan till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Hannu Hakkola vid social- och hälsovårdsministeriet, överinspektören Pasi Järvinen vid arbetsministeriet, professorn Antero Jyräki, juris doktorn Liisa Nieminen och professorn Kaarlo Tuori.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Propositionen

Regeringen föreslår en precisering av arbetslösas rätt att vägra ta emot ett arbete utan att förlora sin rätt till dagpenning i situationer, där de erbjuds arbete eller utbildning utomlands eller om de fransäger sig arbetet med hänvisning till studier. Bestämmelserna om att arbetssökande skall stå till arbetsmarknadens förfogande föreslås också bli preciserade, vilket innebär att arbetssökande har möjlighet att företa kortvariga, tillfälliga utlandsresor utan att förlora sin rätt till dagpenning, förutsatt att de är anträffbara utan dröjsmål och kan ta emot ett anvisat arbete.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 1997.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen innehåller lagförslagen inte ett sådant väsentligt ingrepp i den grundläggande utkomsten vid arbetslöshet som tryggas i 15 a § 2 mom. regeringsformen att de bör behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning.

Utskottets ställningstaganden

Betydelsefulla bestämmelser med hänsyn till den nu föreliggande propositionen är 7 §, 12 § och 15 a § 2 mom. regeringsformen. Vad beträffar 12 § regeringsformen om egendomsskydd konstaterar utskottet att de föreslagna bestämmelserna inte har retroaktiva verkningar som skulle inverka på behandlingsordningen för lagsförslagen.

Grunddagpenningen enligt arbetslöshets-skyddet i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och motsvarande del av förtjänstgarantin samt arbetsmarknadsstödet, som till storleken svarar mot grunddagpenningen, är sociala trygghetsförmåner som är knutna till 15 a § 2 mom. regeringsformen (GrUU 34/1996 rd). Betydelsefulla från statsförfattningsrättslig synpunkt är de förslag i propositionen som gäller skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande, arbete utomlands och utbildning där.

En helt generell fråga som är problematisk ur statsförfattningsrättslig synvinkel är i vilken mån det genom lag går att bestämma om villkor som gäller definitionen av arbetslöshet och då främst skyldigheten att stå till arbetsmarknadens förfogande och som därmed påverkar utbetalningen av arbetslöshetsförmåner. Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande (GrUB 25/1994 rd, s. 10/II) med anledning av propositionen med förslag till revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna att 15 a § 2 mom. förpliktar lagstiftaren "att garantera var och en, som behöver grundläggande utkomstskydd, en subjektiv rätt till denna lagfästa trygghet som det allmänna skall ordna". Utskottet konstaterade att "tryggheten är förknippad med vissa sociala risksituationer som räknas upp i stadgandet och de stöd villkor som det stadgas om i lag och dessutom behovsprövning och procedurer".

Den i revisionen av de grundläggande fri- och rättigheter förankrade utgångspunkten är därmed att närmare villkor för att få tryggheten skall ingå i en vanlig lag. Utifrån denna generella utgångspunkt anser utskottet att det inte finns något att anmärka mot förslaget ur statsförfattningsrättslig synvinkel.

Enligt föreslagna 5 § 2 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa anses en person under vissa förutsättningar stå till arbetsmarknadens förfogande under en tillfällig och kort utlandsresa. Den föreslagna bestämmelsen harmonierar betydligt bättre än den nuvarande regleringen med 7 § 2 mom. regeringsformen om rätten att lämna landet.

Utgående från den statsförfattningsrättsliga likställighetsprincipen är det skäl att observera att bestämmelsen har givits en allmängiltig formulering som inte särbehandlar någon grupp av arbetslösa. I motiveringen till propositionen sågs dock att tiderna för att besätta arbetsplatser varierar från bransch till bransch och hänvisas till de praktiska konsekvenserna av detta. Utskottet betonar därför vikten och betydelsen av likställighetsprincipen även när denna bestämmelse tillämpas. Tillämpningspraxis bör utformas så att inga arbetslösa, oavsett bransch, i praktiken förvägras utlandsresor av nämnt slag.

Andra paragrafer som är av betydelse med tanke på 7 § regeringsformen är föreslagna 7 och 8 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa om skyldighet att ta emot arbete eller delta i utbildning utomlands. Regleringens betydelse bygger på artikel 69 i EG-förordningen 1408/71 och begränsar sig till fall där någon frivilligt åkt till ett

EU- eller EES-land för att söka arbete. Tidsmässigt omfattar regleringen den period på högst tre månader under vilken den berörde får arbetslöshetsdagpenning. Bestämmelserna är så vagt formulerade att skyldigheten att ta emot arbete eller delta i utbildning också gäller i andra stater än de ovan avsedda i situationer av denna typ. Bestämmelserna bör därför preciseras, exempelvis 7 § på följande sätt: Det som stadgas i 6 mom. tillämpas inte på en person *i en annan stat där han för denna tid söker arbete, om han för denna tid får arbetslöshetsdagpenning med stöd av ett för Finland bindande internationellt avtal.*

Utskottet har också fäst sig vid den bestämmelse i föreslagna 5 § 2 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa som anger att en person inte står till arbetsmarknadens förfogande, om han har lämnat arbetet eller utbildningen på grundval av begränsningar som han själv uppställer. Utskottet finner det viktigt att på motiveringsnivå i samband med ändringen av detta moment förtydliga att denna självförvållade omständighet upphör att ha någon som helst betydelse så snart personen i fråga i enlighet med 4 § 1 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa anmäler sig som arbetssökande och klargör att begränsningen inte längre finns.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 4 juni 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkeaoja /cent, Heikki Koskinen

/saml, Jorma Kukkonen /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr och Maija-Liisa Veteläinen /cent samt suppleanten Jouko Jääskeläinen /fkf.

