Utlåtande GrUU 19/2018 rd– RP 59/2018 rd

Grundlagsutskottet

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

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (RP 59/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- äldre regeringssekreterare Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Pauli Rautiainen
- juris magister Mira Turpeinen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2018. Lagens bestämmelse om definition av sysselsättningsfrämjande service avses dock träda i kraft den 1 januari 2019.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget mot jämlikhetsbestämmelsen i 6 §, bestämmelsen om rätten till arbete i 18 § och rätten till social trygghet i 19 § i grundlagen. Regeringen anser att den åldersgräns som ingår i propositionen inte strider mot grundlagen. På grund av frågans principiella betydelse anser regeringen dock att det är önskvärt att ett utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras. Syftet med ändringen är att förbättra de arbetslösas möjligheter att studera och stärka förutsättningarna för att få jobb eller starta företagsverksamhet.

I nuläget har den som studerar på heltid inte rätt till arbetslöshetsförmån, såvida inte studierna utgör arbetskraftsutbildning som efter prövning vid arbets- och näringsbyrån betraktas som ändamålsenlig eller frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån. Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras så att en arbetssökande som studerar har rätt till arbetslöshetsförmån, om han eller hon har fyllt 25 år, studierna pågår i högst sex månader och studierna ger yrkesfärdigheter eller stöder företagsverksamhet (nya 2 kap. 10 a § om kortvariga studier i förslaget till lag om utkomstskydd för arbetslösa). Under tiden för studierna kvarstår, som ett villkor för att få arbetslöshetsförmåner, den arbetslösa personens skyldighet att söka och vara beredd att ta emot heltidsarbete samt att delta i sysselsättningsfrämjande service när det erbjuds personen.

Utkomstskyddet för arbetslösa är en sådan grundtrygghetsförmån som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen, och lagen om utkomstskydd för arbetslösa tillförsäkrar var och en den i grundlagen tryggade rätten till grundläggande försörjning vid arbetslöshet. Frågan om beviljande av utkomstskydd för arbetslösa under studier anknyter också till den skyldighet som i 18 § 2 mom. i grundlagen åläggs det allmänna att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete, samt till det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Propositionen har relevans också med avseende på bestämmelserna om jämlikhet i 6 § i grundlagen. Det är framför allt fråga om huruvida de villkor för erhållande av utkomstskydd som anknyter till kortvariga studier är godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Det främjande av sysselsättningen som avses i 18 § 2 mom. i grundlagen betyder dels att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete, dels att det allmänna ska försöka hindra att det uppstår en grupp som är permanent arbetslös (se RP 309/1993 rd, s. 72, GrUU 44/2000 rd, s. 2, GrUU 17/1995 rd, s. 2).

Enligt 19 § 2 mom. i grundlagen ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad bland annat vid arbetslöshet. Enligt förarbetena till grundrättighetsreformen och grundlagsutskottets praxis förutsätter tillförsäkrandet av grundläggande försörjning att socialskyddssystemen är så täckande att inga grupper lämnas utanför systemet (se RP 309/1993 rd, s. 75, och GrUU 25/2013 rd, s. 2 och de utlåtanden som nämns där). Grundlagsutskottets etablerade utlåtandepraxis är att grundlagen inte i sig hindrar att det ställs villkor för en förmån som tryggar den grundläggande försörjningen (t.ex. GrUU 45/2017 rd, s. 3/II, och de utlåtanden som nämns där).

Den åldersgräns på 25 år som anknyter till stödjandet av arbetssökandes frivilliga studier enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice kom till med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 27/2009 rd). Åldersgränsen betyder att arbetssökande under 25 år inte kan få samma

förmån som arbetssökande över 25 år. Syftet med åldersgränsen var ursprungligen att en arbetslöshetsförmån som betalas för studietiden inte får bli ett system som ersätter studiestöd eller andra primära stödformer som beviljas under studietiden.

I grundlagsutskottets praxis har åldersgränsen motiverats särskilt med de särskilda problemen med ungdomsarbetslösheten (GrUU 35/2012 rd, s. 2, GrUU 46/2002 rd, s. 6, GrUU 17/1995 rd, s. 1–2). Grundlagsutskottet har konstaterat att syftet med åldersgränsen är att hindra att en stor del av dem som gått grundskolan eller gymnasiet ut registrerar sig som arbetssökande för att få arbetslöshetsförmåner som är högre än studiestödet under resten av sina studier (se GrUU 27/2009 rd, s. 2). Utskottet har också konstaterat att bestämmelserna i övrigt inte inverkar på utkomstskyddet för arbetslösa som inte fyllt 25 år och att de fortfarande kan bli uttagna för arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och få arbetslöshetsförmån under den tiden. Utskottet ansåg att bestämmelsen om åldersgräns var godtagbar, men att det var en brist i propositionen att där inte ens fanns ett försök till motivering av varför just den aktuella åldern har ställts som gräns. Enligt utskottet måste regeringen i samband med lagstiftning av det här slaget klart och tydligt måste ange alla de grunder som den anser gör särbehandling motiverad och godtagbar i ljuset av 6 § i grundlagen (GrUU 27/2009 rd, s. 2—3).

I den nu aktuella propositionen hänvisar regeringen liksom i en tidigare proposition om frivilliga studier (RP 178/2009 rd) till att åldersgränsen på 25 år är etablerad i systemet för utkomststöd för arbetslösa. En enhetlig åldersgräns är tydlig för både de arbetssökande och för dem som tillämpar lagen. Den föreslagna ändringen syftar till att förbättra arbetslösas möjligheter att bedriva kortvariga studier. I propositionsmotiven sägs att sätten att genomföra studier har blivit flexiblare under de senaste åren och att propositionen leder till att förutsättningarna att få arbetslöshetsförmån i verkligheten ändras enbart i fråga om kortvariga heltidsstudier. I praktiken innebär detta studier som har karaktären av fortbildning, som oftast behövs först efter att studier som leder till examen genomförts. I propositionsmotiven framhålls att medianåldern för genomförande av samtliga studier som leder till examen är cirka 24—25 år. I propositionen ingår avgränsningar som syftar till att hindra att arbetslöshetsförmånen blir en stödform som ersätter studiestödet som förstahandsalternativ för försörjningen under studietiden.

Grundlagsutskottet anser att den åldersgräns på 25 år som ingår i propositionen inte strider mot jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 19/2018 rd

Helsingfors 15.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Arto Satonen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.