Utlåtande GrUU 54/2016 rd– RP 210/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och till vissa lagar som har samband med den

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och till vissa lagar som har samband med den (RP 210/2016 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- äldre regeringssekreterare Johanna Nyberg, arbets- och näringsministeriet.
- professor Mikael Hidén
- professor Toomas Kotkas.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras. Efter att skyddet för yrkesskicklighet på tre månader upphört har arbetslösa skyldighet att söka och ta emot även sådant heltidsarbete där lönen för arbetet efter kostnaderna för mottagandet av arbetet är mindre än den arbetslöshetsförmån som betalas till personen. Om personen har tillgång till egen bil, förutsätts att han eller hon använder bilen till arbetsresor även utanför pendlingsregionen, som sträcker sig 80 kilometer från hemmet. Den tidsperiod utan ersättning som föreläggs på grund av vägran att ta emot arbete förlängs i vissa situationer.

Den ekonomiska olägenhet som medförs av tidsperioden utan ersättning som förelagts på grund av vägran att ta emot arbete kan efter vägran undvikas genom att personen söker ett nytt jobb och börjar arbeta. Det att arbetsplatsen är belägen utanför pendlingsregionen kommer inte att vara en giltig orsak att lämna arbetet.

En arbetslös ska i regel vara skyldig att delta i all arbetskraftsservice som erbjuds honom eller henne, även när deltagandet inte har överenskommits i sysselsättningsplanen. De som integrerar sig har skyldighet att delta i en inledande kartläggning och i integrationsutbildning som ett villkor för att få arbetslöshetsförmån.

I propositionen föreslås det dessutom främst ändringar av teknisk natur i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice, lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, statstjänstemannalagen och beredskapslagen. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslagen mot grundlagens 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete och 19 § om rätt till social trygghet. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning eftersom det inte innehåller ändringar som hindrar detta.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Ändringarna gäller framför allt bestämmelserna i 2 a kap. om giltiga orsaker för vägran att ta emot arbete och om påföljder för vägran att ta emot arbete utan giltig orsak.

Bestämmelsen är relevant med avseende på 18 § i grundlagen. Var och en har enligt 18 § 1 mom. i grundlagen rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna ska enligt 18 § 2 mom. främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete.

Utgångspunkten för bedömningen av lagförslaget är dessutom rätten i grundlagens 19 § 2 mom. att få den grundläggande försörjningen tryggad. I momentet garanteras var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid till exempel arbetslöshet.

Grundlagsutskottets etablerade åsikt är att grundlagen inte i sig är ett hinder för att ställa villkor för en förmån som avser att trygga den grundläggande försörjningen (se t.ex. GrUU 50/2005 rd och de utlåtanden som nämns där). Inom utkomstskyddet för arbetslösa kan det t.ex. gälla villkor som avser att underlätta för en arbetslös att få jobb och som därmed är förenliga med grundlagens 18 § om rätt till arbete. Arbetslöshetsförmåner kan villkoras med krav på motprestation från stödtagaren (GrUU 2/2012 rd).

Avsikten med ändringarna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa är att påskynda mottagandet av arbete och förkorta arbetslöshetsperioderna genom skärpningar i arbetslösa personers skyldighet att söka erbjudet arbete och skyldighet att delta i aktiveringsåtgärder som förbättrar förutsättningarna för sysselsättning med hot om förlust av arbetslöshetsförmånen. Genom ändringarna betonas att arbetslöshetsförmåner kräver motprestationer och att arbetslösa personer har skyldighet att söka arbete och förbättra sina förutsättningar för sysselsättning. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot syftet med förslaget.

Förlängning av tidsperioden utan ersättning på grund av vägran att ta emot arbete

I 2 a kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås att den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsförmån avbryts för 90 dagar, om den arbetssökande utan giltig orsak vägrar ta emot arbete som han eller hon blivit vald till.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis godkänt perioder utan ersättning som sanktioner i utkomstskyddet för arbetslösa. Att som sanktion frånkänna en stödtagare rätten till en förmån bör dock i sak stå i motiverad proportion till hurdana sysselsättningsfrämjande åtgärder som stått till buds och vilka omständigheter som kan läggas den arbetslösa till last. Avbrotten i ersättningen kan inte heller göras så långa att den grundlagsfästa skyldigheten kringgås (GrUU 43/2001 rd, GrUU 46/2002 rd och GrUU 2/2012 rd).

Tidsperioden utan ersättning föreslås vara densamma som enligt gällande lagstiftning gäller för en arbetssökande som utan giltig orsak har lämnat sitt arbete eller själv har varit orsak till att anställningsförhållandet upphört. Grundlagsutskottet anser att den nu föreslagna regleringen om att frånkänna en stödtagare rätten till en förmån inte blir oproportionerligt sträng med beaktande av att den arbetslöse själv vägrat ta emot arbete. Tidsperiodens längd innebär inte heller att det allmännas skyldighet enligt 19 § i grundlagen kringgås (se i synnerhet GrUU 50/2005 rd).

Vägran att ta emot heltidsarbete utifrån en inkomst- och kostnadsjämförelse

Med stöd av en bestämmelse som föreslås i 2 a kap. 5 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa har en person en giltig orsak att vägra ta emot erbjudet arbete då lönen för deltidsarbete och den arbetslöshetsförmån som eventuellt betalas till honom eller henne, efter avdrag av kostnader för arbetsresor och övriga kostnader som beror på att han eller hon tar emot arbetet, blir mindre än den arbetslöshetsförmån som annars betalas till honom eller henne. Bestämmelsen skulle innebära att arbetslösa efter att skyddet för yrkesskicklighet på tre månader upphört har skyldighet att söka och ta emot även sådant heltidsarbete där lönen för arbetet efter kostnaderna för mottagandet av arbetet är mindre än den arbetslöshetsförmån som betalas till personen.

I sak har en bestämmelse av samma typ som den nu föreslagna om vägran att ta emot arbete utifrån en inkomst- och kostnadsjämförelse ingått även i vissa tidigare propositioner som gällt lagen om utkomstskydd för arbetslösa och som varit föremål för grundlagsutskottets bedömning (GrUU 46/2002 rd, GrUU 2/2012 rd, RP 115/2002 rd och RP 111/2012 rd). Grundlagsutskottet har – i sig utan att uttryckligen granska bestämmelsen av samma typ som det nu aktuella förslaget – ansett att lagförslagen till dessa delar kan antas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet konstaterar också i sin bedömning att bestämmelser om förfaranden som är arbetskraftspolitiskt klandervärda till stor del bygger på gällande reglering som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 2/2012 rd).

Vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen av det nu aktuella ändringsförslaget är det fortfarande motiverat att utgå ifrån grundlagsutskottets tidigare praxis i fråga om möjligheten att ställa villkor för erhållandet av en förmån som avser att trygga den grundläggande försörjningen (GrUU 50/2005 rd). Enligt grundlagsutskottet blir inte heller förslaget som gäller en inkomst- och kostnadsjämförelse tillsammans med de övriga bestämmelserna om vägran att ta emot arbete proble-

matiskt med avseende på grundlagen. Utskottet noterar också målet att styra arbetslösa till en effektiv jobbsökning som anknyter till 18 § 2 mom. i grundlagen. Den föreslagna bestämmelsen i 2 a kap. 5 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa om vägran att ta emot arbete utifrån en inkomst- och kostnadsjämförelse påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Övrigt

Till 2 a kap. 4 § 4 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås bli fogat en bestämmelse enligt vilken det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om den tidpunkt under vilken den arbetssökande anses ha vägrat ta emot arbete. För närvarande baserar sig tidpunkten för vägran på arbets- och näringsministeriets anvisning till arbets- och näringsbyråerna, men enligt propositionen har det upptäckts att tillämpningspraxisen inte alltid är enhetlig.

Tidpunkten för vägran att ta emot arbete är betydelsefull t.ex. när det bedöms om ett förfarande som är arbetskraftspolitiskt klandervärt har upprepats (2 a kap. 14 §). Med beaktande av den materiella betydelsen av tidpunkten för vägran att ta emot arbete måste lagförslaget på grund av 80 § i grundlagen kompletteras med en grundläggande bestämmelse om den tidpunkt då den arbetssökande ska anses ha vägrat ta emot arbete.

I 10 kap. 4 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås att arbetslöshetsförmån, trots 2 a kap. 4 §, kan betalas under tiden för sysselsättningsfrämjande service i situationer där den arbetssökande har vägrat ta emot erbjudet arbete innan servicen inleds. I ljuset av motiven till bestämmelsen ska betalningen av förmånen inte vara behovsprövad i denna situation. Ordalydelsen bör ses över så att uttrycket ”kan” som hänvisar till myndighetens prövningsrätt stryks.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 18.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent

medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.