

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

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

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 arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 19/2018 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 2/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Timo Meling, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Marjaana Maisonlahti, social- och hälsovårdsministeriet
- planeringschef Kirsi Kangaspunta, undervisnings- och kulturministeriet
- utvecklingskoordinator Moira Jaakola, Nylands arbets- och näringsbyrå
- utbildningsansvarig Päivi Vepsä, Haaga-Helian avoin ammattikorkeakoulu
- utvecklingschef Tiina Hakkarainen, Tampereen avoin ammattikorkeakoulu
- generalsekreterare Senja Jouttimäki, Lahden Yliopistokampus
- ekonomisk expert Heikki Taulu, Akava ry
- expert Mikko Räsänen, Finlands näringsliv rf
- chef för utbildningsfrågor och arbetskraftspolitik Mikko Heinikoski, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Samppa Koskela, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- expert Albert Mäkelä, Företagarna i Finland rf
- generalsekreterare Jyrki Ijäs, Finlands Folkhögskolförening rf
- verksamhetsledare Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- verksamhetsledare Niina Jussila, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Folkpensionsanstalten.

Betänkande AjUB 9/2018 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska ändras. En arbetssökande ska ha rätt till arbetslöshetsförmåner trots studier, om han eller hon fyllt 25 år och studierna varar högst sex månader. Dessutom förutsätts det att studierna ger yrkesfärdigheter eller stöder företagsverksamhet. 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. Enligt förslaget ska studier inte utgöra giltig orsak att vägra ta emot erbjudet arbete eller att vägra delta i erbjuden service. En arbetssökandes studier ska under vissa förutsättningar betraktas som aktivitet i den så kallade aktiveringsmodellen inom utkomstskyddet för arbetslösa.

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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) 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. 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. Studier ska under vissa förutsättningar betraktas som aktivitet i den så kallade aktiveringsmodellen inom utkomstskyddet för arbetslösa. Den nuvarande möjligheten att studera med arbetslöshetsförmån ska bevaras i sin nuvarande form vid sidan av den föreslagna nya modellen.

Den största skillnaden mellan den nuvarande möjligheten att studera med arbetslöshetsförmån och den nya modellen är att arbets- och näringsbyrån inte ska göra någon bedömning av den arbetssökandes behov av utbildning utan den arbetssökande kan studera även om det inte är nödvändigt med studierna för att främja möjligheterna för honom eller henne att få jobb. Avsikten är att arbetslösa lättare ska kunna delta i exempelvis kortvarig kompetenshöjande utbildning. Ändringen antas sporra arbetssökande till studier eftersom de inte förlorar arbetslöshetsförmånen på grund av dem. Samtidigt stöder ändringen tillgången på kompetent arbetskraft och uppkomsten av ny företagsverksamhet och minskar dessutom den administrativa bördan på arbets- och näringsbyråerna.

Utskottet ser det som en viktig och angelägen reform att det blir lättare och smidigare att studera under en tid av arbetslöshet och tillstyrker lagförslagen med följande kommentarer.

Betänkande AjUB 9/2018 rd

Godtagbara studier och arbetslöshetsförmån

De nya bestämmelserna om smidigare studier under arbetslösheten ska enligt förslaget bara gälla 25 år fyllda arbetssökande och arbetslöshetsförmånen kan bara användas för kortvariga studier som ger yrkesfärdigheter eller främjar företagsverksamhet. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att avgränsningarna är motiverade eftersom avsikten inte är att arbetslöshetsförmånen ska ersätta studieförmånerna, som i allmänhet ligger på en lägre nivå. Utskottet vill emellertid, på samma sätt som social- och hälsovårdsutskottet, påtala vissa omständigheter som gäller utvärderingen av utbildningens innehåll och den arbetssökandes skyldigheter och som kan göra det svårare att förutse konsekvenserna av studier.

I propositionen nämns inga andra villkor för godtagbar utbildning än att den ska ge yrkesfärdigheter eller stödja företagsverksamhet. Enligt propositionsmotiven (s. 4) ska villkoren ge en så vid tolkning som möjligt så att utanför tillämpningsområdet främst lämnas studier som klart är av hobbynatur. Språkstudier, studier i läs- och skrivkunnskap samt studier som ger IT-färdigheter nämns som exempel på studier som ska anses förbättra yrkesskickligheten.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det motiverat med en möjligast bred tolkning av studiernas innehåll och understryker att tolkningen måste följa samma principer i hela landet. Enligt utskottet kräver det noggranna anvisningar till och utbildning av arbets- och näringsbyråernas personal. Dessutom måste de arbetssökande få relevant information om olika utbildningsmöjligheter och detaljerad och konkret information om vilka studier som kan bedrivas med bibehållen arbetslöshetsförmån.

Utskottet påpekar att förbättrade möjligheter till kortvariga studier för arbetssökande också kräver nytänk av utbildningsanordnarna. Enligt utredning erbjuder både högskolor och yrkeshögskolor lämpliga kortvariga utbildningar. Också inom det fria bildningsarbetet erbjuds det utbildningar som kan anses ge yrkesfärdigheter på det sätt som avses i den föreslagna bestämmelsen. Utskottet påpekar att en stor del av studieutbudet består av studieavsnitt som utgör en del av olika examina. Men utbildningssystemet har utvecklats i riktning mot så kallade moduler som kan beskrivas som självständiga, kortvariga fortbildningar även om de samtidigt utgör delar av studier som leder till examen och som kan kombineras med en examen.

Utskottet påpekar att studier som en arbetssökande påbörjat och som varit avsedda att pågå i sex månader i vissa fall kan dra ut på tiden. I sådana fall ska arbets- och näringsbyrån enligt propositionsmotiven fatta ett beslut om huruvida det är fråga om heltidsstudier eller deltidsstudier för tiden efter sex månader, och arbetslöshetsförmånen ska inte återkrävas från början av studierna. Om studierna fördröjs av skäl som inte beror på den arbetssökande ska detta lämnas utan avseende. Utskottet anser att lösningen är motiverad.

Men om studierna har bedrivits på basis av felaktiga uppgifter och studieperioden redan från början har varit avsedd att pågå längre än sex månader kan överskridningen leda till att arbetslöshetsförmånen återkrävs ända från det att studierna påbörjades. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet delar social- och hälsovårdsutskottets uppfattning att det i sådana fall ska göras en skälighetsprövning för att undvika onödiga återkrav och avbrott i försörjningen. Vid prövningen bör det beaktas att utbildningssystemet ännu inte kan identifiera studiehelheter på sex månader enligt den nya

Betänkande AjUB 9/2018 rd

modellen och att det kan vara svårt att på förhand uppskatta studieperiodens längd. Utskottet anser vidare att återkrav inte ska ses som ett hinder för den arbetssökande att senare fortsätta studier som ursprungligen var avsedda att vara kortvariga ända till att examen avläggs.

Enligt den föreslagna modellen ska den arbetssökande också under studierna stå till arbetsmarknadens förfogande, och studierna är egentligen inte någon giltig orsak att vägra ta emot arbete eller delta i service. Arbets- och näringsbyrån kan dock i enskilda fall beakta studierna när den överväger vilka tjänster det är ändamålsenligt att erbjuda den arbetssökande. För ett förfarande som är klandervärt enligt en arbetskraftspolitisk bedömning föreskrivs det om en påföljd. De arbetssökande som står i beråd att inleda studier måste få tillräckligt detaljerad information om skyldigheten att ta emot ett erbjudet arbete eller delta i service oberoende av studier, påpekar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Studiernas betydelse för visad aktivitet

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ser med tillfredsställelse på att den typ av aktivitet som den så kallade aktiveringsmodellen kräver kan påvisas också genom studier så snart förslaget har trätt i kraft. I fortsättningen kommer studier i högst sex månader enligt den nya modellen samt studier på deltid som godkänts av arbets- och näringsbyrån oberoende av den arbetssökandes ålder att gälla för sådan aktivitet som aktiveringsmodellen kräver. Heltidsstudier under en period för vilken det inte betalas arbetslöshetsförmåner skulle också betraktas som aktivitet så att aktiveringsmodellens granskningsperiod skulle börja löpa från början och förmånsnivån inte skulle sänkas efter heltidsstudier som pågått minst fem dagar. Att studier betraktas som sådan aktivitet som aktiveringsmodellen avser förbättrar utkomstskyddet för den som får arbetslöshetsförmån och kan vara ett incitament till att inleda studier för att på så sätt snabbare komma in på arbetsmarknaden, menar utskottet. Men systemet kan också leda till utdragen arbetslöshet.

Avslutningsvis

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet förenar sig om social- och hälsovårdsutskottets (ShUU 2/2018 rd) åsikt att det finns skäl att följa upp verkningarna av den föreslagna modellen för dem som får arbetslöshetsförmåner, för deras studier och för incitamenten.

Social- och hälsovårdsutskottet påpekade i sitt utlåtande dessutom att utvecklingen av utkomstskyddet för arbetslösa har syftat till att förenkla och samordna de olika stödformerna under arbetslösheten. De ändringar som nu föreslås och som syftar till att förbättra de arbetssökandes studiemöjligheter kan samtidigt göra det svårare att förstå förmånssystemet från förmånstagarens synpunkt, konstaterade utskottet. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet håller med social- och hälsovårdsutskottet om behovet att förtydliga frågor kring utkomstskyddet för arbetslösa.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 59/2018 rd utan ändringar.

Betänkande AjUB 9/2018 rd

Helsingfors 22.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tarja Filatov sd
medlem Reijo Hongisto blå
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Eero Reijonen cent
medlem Eero Suutari saml
medlem Martti Talja cent
medlem Matti Torvinen blå
medlem Juhana Vartiainen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

Betänkande AjUB 9/2018 rd **Reservation**

RESERVATION

Motivering

Regeringens förslag att göra det lättare och smidigare för arbetslösa att studera är välkommet och går i rätt riktning. I det stora hela ställer jag mig bakom betänkandet.

Men jag kan inte godkänna åldersgränsen på 25 år. Avgränsningen försätter myndiga människor i en ojämlik ställning. Man kan förfara så bara om syftet med särbehandlingen är samhällsrelaterat önskvärt och medlen för att nå målet är proportionerliga.

Lagen om utkomstskydd för arbetslösa innehåller redan nu ett flertal punkter där åldersgränsen på 25 år har relevans och de har gång efter annan passerat grundlagsutskottets granskning. De har då motiverats med särskilda skäl som sammanhänger med ungdomsarbetslöshet och med åtgärder för att motverka marginalisering av unga. Bedömningen har emellertid byggts på sådana antaganden om människors beteende som vid den tidpunkten inte har grundat sig på forskning och som inte heller senare forskning stödjer. Det är i själva verket helt tvärtom, för i statistiken om hushåll som saknar inkomster och har en särskilt stor risk för att bli utslagna, sticker i synnerhet unga under 25 år ut, sannolikt just på grund av de specialvillkor som ingår i utkomstskyddslagstiftningen.

De antaganden som ligger bakom den speciallagstiftning som berör personer under 25 år har således aldrig granskats i skenet av forskning trots att sådan forskning finns att tillgå i viss utsträckning. När grundlagsutskottet förra gången tog ställning till en sådan här bestämmelse medgav utskottet problemet och underströk att "för en särbehandling på grund av ålder måste i det fortsatta finnas godtagbara grunder som baserar sig på en utredning av särbehandlingens effekter" (GrUU 35/2012 rd). Men den aktuella propositionen innehåller fortfarande inte några sådana grunder.

Jag anser att vårt system för att trygga de grundläggande rättigheterna fallerar på denna punkt. Lagstiftning som i sak är underkastad diskrimineringsförbudet passerar gång på gång i processen, eftersom grundlagsutskottet saknar tillräcklig samhällsvetenskaplig kompetens och tillräckliga resurser. De unga arbetslösa som blir lidande på grund av lagen förmår inte skapa en sådan politisk press som skulle få systemet att avhjälpa bristen.

Avgränsningen stärker också klasskillnaderna eftersom den inte har samma effekt på de som avlagt examen på andra respektive tredje stadiet. När en 24-årig universitetsstuderande står i beråd att påbörja sitt slutarbete har den som gått i yrkesskola redan flera år i arbetslivet bakom sig och kanske behov av fortbildning.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt utskottets betänkande men med strykning av 2 kap. 10 a § 1 punkten.

Betänkande AjUB 9/2018 rd
Reservation

Helsingfors 22.11.2018

Anna Kontula vänst