

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 20/2012 rd**

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

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och vissa lagar som har samband med den (RP 134/2012 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Päivi Kerminen, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Kirsi Päivänsalo, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Ville Heinonen, undervisnings- och kulturministeriet
- expert på arbetskraftsservice Ritva Sillanterä, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Satunkunta
- utvecklingschef Tuula Hirvonen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen
- direktör Tero Hyttinen, arbets- och näringsbyrån i Kustlappland
- lokalchef Kaj Mönkkönen, arbets- och näringsbyrån i Norra Nyland

- direktör Rebecka Svedlin, arbets- och näringsbyrån i Helsingfors
- jurist Mari Köngäs, Folkpensionsanstalten
- sakkunnig Ellen Vogt, Finlands Kommunförbund
- ledare för uppsökande arbete Heidi Elo, Lundo kommun
- ekonomisk expert Joonas Rahkola, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Heli Puura, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- jurist Jarmo Pätäri, Akava rf
- expert Mikko Räsänen, Finlands Näringsliv rf
- juridisk ombudsman Harri Hellstén, Företagarna i Finland rf
- ordförande Lea Karjalainen, Finlands Arbetslösas Samarbetsorganisation TVY rf
- ombudsman Niina Jussila, Arbetslöshetskassornas Samorganisation
- kassadirektör Merja Jokinen, Företagarnas Arbetslöshetskassa i Finland
- generalsekreterare Olli Joensuu, Finlands Ungdomssamarbete — Allians rf
- ordförande Jarno Lappalainen, Finlands studentkårers förbund FSF rf
- ombudsman Mia Weckman, Forskarförbundet
- ombudsman Mari Ahonen-Walker, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry

- handikappolitisk sekreterare Anne Mäki och sysselsättningschef Taru Tammi, Handikappforum rf
- forskare/planerare Simo Klem, VATES-Stiftelsen
- servicechef Mirja Willberg, Parik-säätiö
- serviceansvarig Anu Laasanen, Sovatek-säätiö
- personaldirektör Leena Olkkonen, S-gruppen

- professor i socialrätt Pentti Arajärvi.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- arbets- och näringsbyrån i S:t Karins
- arbets- och näringsbyrån i Salo
- Förbundet för studerandekårer vid yrkes-högskolorna i Finland rf
- Kaarinan Työttömät ry
- Helsingin Klubitalot ry

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att förenkla systemet med utkomstskydd för arbetslösa och gallra ut arbetskraftspolitiska förmånsvillkor som inte har betydelse för hur den arbetssökande tar emot jobb eller bidrar till bättre förutsättningar för att få jobb.

Utskottet anser att propositionens syften är ytterst angelägna. Ett enklare och klarare utkomstskydd för arbetslösa förbättrar de sökandes rättssäkerhet och snabbar upp tillgången till arbetslöshetsersättningar. Samtidigt minskar det administrativa arbetet med handläggningen både på arbets- och näringsbyråerna, FPA och arbetslöshetskassorna.

Utskottet ser det som viktigt att fortsätta förenkla och förtydliga systemet och minska byråkratin kring handläggningen, så att arbets- och näringsbyråernas krympande personella resurser kan dirigeras från det administrativa arbetet till insatser för att få ut unga och långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden.

Utskottet tillstyrker lagförslagen men med följande anmärkningar.

Utkomstskyddet för arbetslösa under 25 år

Skyldigheten för unga under 25 år som saknar yrkesutbildning att söka till utbildning som leder till examen och ger yrkesfärdigheter ska genomgå en rad ändringar. Utskottet välkomnar de

motiverade ändringarna som går ut på att utbildningsalternativen ska bli fler genom att de också täcker in universitetsutbildning, att det minsta antalet alternativa utbildningar man söker till sänks till två, att den ungas individuella situation bättre ska beaktas och att den gemensamma ansökan på hösten inte längre ska ingå i skyldigheten att söka till utbildning.

En undersökning publicerad av arbets- och näringsministeriet i år (publikation 3/2012) visar att en stor del av de unga inte söker till utbildning i enlighet med skyldigheten och att det är vanligt med sanktioner som följd. Årligen meddelas upp till 20 000 sanktioner på grund av försummad skyldighet. Unga söker ändå i ganska stor utsträckning till utbildning även om de inte lever upp till skyldigheten. I slutet av uppföljningsperioden hade nästan 90 procent av de unga avklarat yrkesexamen eller studerade till en sådan. Enligt de viktigaste undersökningsresultaten bör utbildningsskyldigheten lindras och de unga bör erbjudas mer information och vägledning.

Utskottet instämmer i synpunkten att skyldigheten behöver lindras och tjänsterna för de unga effektiviseras. Arbets- och näringsbyråernas personella resurser bör särskilt sättas in på tjänster för unga så att de får stöd för sitt val av yrke och karriär i form av individuell vägledning och rådgivning.

Utvidgad skyldighet att söka till utbildning. Regeringen föreslår att skyldigheten att söka till utbildning utvidgas så att den också gäller unga

under 25 år som får inkomstrelaterad dagpenning eller grunddagpenning och som inte har yrkesutbildning.

Skyldigheten har gällt personer under 20 år sedan 1996 och personer under 25 år sedan 1997. Skyldigheten motiverades då med att den gäller personer under 25 år som inte har yrkesutbildning eller arbetserfarenhet och som inte söker jobb eller utbildning.

Nu föreslås den också omfatta personer under 25 år som har kunnat jobba i flera år och varav en del dessutom har tecknat försäkring mot arbetslöshet genom att betala medlemsavgift till en arbetslöshetskassa. Det innebär också att högskolestuderande delas in utifrån ålder i två grupper med olika villkor. Universitets- eller högskolestuderande som har avbrutit sina studier eller studerar på deltid måste söka utbildning för att få arbetslöshetsersättning om de är under 25 år men inte om de är över 25 år.

Utskottet ser problem i att särbehandlingen av och ansökningsskyldigheten för personer under 25 år föreslås bli utvidgade, fastän det inte finns forskningsresultat som påvisar några positiva effekter. En lång rad sakkunniga som utskottet hört har ansett att den obligatoriska ansökningen och de olika sanktionerna kommer att stöta på motstånd bland de unga och leda till att många blir utan de tjänster som arbets- och näringsbyråerna tillhandahåller. Utskottet ser det som angeläget att inhämta mer forskningsdata om vilka effekter skyldigheten får och hur effektiva sanktionerna är och att överväga en utvidgning först när det finns undersökningsresultat som visar att ansökningsskyldigheten är nyttig.

Översynen av antagningen av studerande och skyldigheten att söka till utbildning. Utskottet påpekar att den planerade översynen av antagningen som avses förbättra villkoren för dem som söker sin första studieplats kan göra att de unga som fått studieplats utifrån skyldigheten att söka till utbildning får sämre möjligheter att bli antagna till den studieplats de vill ha. Det är oskäligt att unga med små inkomster som måste söka studieplatser de inte vill ha för att få arbetslöshetsersättningar får sämre villkor i antagning-

en till studieplatser de vill ha än andra unga vars försörjning inte är beroende av tillgången till arbetslöshetsersättningar.

Bestämmelserna om ansökningsskyldigheten måste behandlas på nytt när besluten om översynen av antagningen av studerande fattas, menar utskottet.

Studerande och utkomtskydd för arbetslösa

Deltidsstudier

De som studerar på heltid har inte rätt till arbetslöshetsförmåner. I 2 kap. 10 § 2 mom. i lagen om utkomtskydd för arbetslösa finns en förteckning över studier som betraktas som heltidsstudier antingen på grund av att de leder till examen eller att de är omfattande.

Regeringen vill upphäva bestämmelsen om att också andra heltidsstudier än de som nämns kan betraktas som heltidsstudier utifrån en helhetsbedömning. En slopad helhetsbedömning samordnar praxisen och gör besluten mer förutsebara. Utskottet anser att det är motiverat att slopa helhetsbedömningen, för då blir reglerna för arbetslöshetsförmåner till studerande tydligare.

En arbetssökande betraktas enligt 3 mom. inte som studerande på heltid, om det på grundval av stadigvarande tid i arbete eller bedrivande av företagsverksamhet under studietiden kan anses att studierna inte utgör något hinder för att ta emot heltidsarbete. Studerande kan påvisa att heltidsstudierna är deltidstudier utifrån stadigvarande tid i arbete eller bedrivande av företagsverksamhet. Det räcker åtminstone med att den tid den studerande arbetat uppfyller arbetsvillkoret för löntagare.

Det är viktigt att bestämmelserna om hur man påvisar att studierna bedrivs på deltid är tydliga, så att det bildas en samordnad och förutsebar praxis för avgörandena. För att tillämpningen ska bli samordnad är anvisningarna till arbets- och näringsbyråerna av väsentlig betydelse. Där bör tydligt sägas ut att det räcker med att personen har jobbat så länge att arbetsvillkoret uppfylls vid någon tidpunkt under de aktuella studierna för att dessa ska anses ha bedrivits på deltid

och personen ska ha rätt till arbetslöshetsersättningar.

Utskottet påpekar att många vuxenstuderande studerar på universitet snarare som hobby än för att ta examen. Det främsta målet kan vara att få lära sig nytt och höja sin bildningsnivå, så studietakten kan vara mycket långsam. Villkoren kan bli oskäliga för studerande av den här typen, om de måste skriva ut sig från universitetet för att få arbetslöshetsersättningar t.ex. efter avslutad föräldraledighet. Utskottet anser att bestämmelsen bör medge en viss prövningsrätt för att oskäliga situationer ska undvikas.

Att avbryta studier

Att avbryta universitetsstudier. Regeringen vill upphäva den bestämmelse i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som föreskriver om universitetsstuderandes rätt att få arbetslöshetsersättning om de har avbrutit studierna för minst ett års tid. Ändringen innebär att universitetsstuderande får samma villkor som andra studerande som måste avbryta studierna för att få arbetslöshetsersättning.

Det är viktigt att alla studerande likabehandlas. Utskottet uttrycker ändå sin oro över att följden kan bli att en del av högskolestuderandena kan skriva ut sig från universitetet för att få arbetslöshetsersättning. Det är svårt att på nytt få studierätt vid universitetet, så sannolikheten ökar att studierna avbryts för gott.

Bevisligen avbrutna studier. Vilka som helst studier på heltid ska anses ha upphört när studierna bevisligen varit avbrutna i minst ett år enligt 2 kap. 11 § 7 punkten i förslaget till lag om utkomstskydd för arbetslösa. Enligt motiveringen krävs det i praktiken att personen saknar studieprestationer under minst ett år, inte har deltagit i undervisningen och inte t.ex. fått handledning för sitt slutarbete. Vid bedömningen ska det inte ha någon betydelse om personen anmält sig som närvarande eller som frånvarande vid läroanstalten.

Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen är viktig. Villkoren för studerande tydlig-

görs i hög grad samtidigt som likabehandlingen förbättras.

Utkomstskydd för arbetslösa företagare

Företagsverksamhet som bisyssla ska kunna påvisas genom heltidsarbete som inte har samband med företagsverksamheten och som varat i minst åtta månader. Företagsverksamheten kan enligt motiven anses utgöra bisyssla också t.ex. när omfattningen av företagsverksamheten förblivit oförändrad och personen t.ex. genom deltidsarbete under tiden för företagsverksamheten uppfyllt arbetsvillkoret för löntagare. Detta underlättar för personer som bedriver småskalig företagsverksamhet vid sidan av deltidsarbete.

Bestämmelserna om nedläggning av företag föreslås bli enklare och tydligare på så sätt att personen t.ex. inte längre behöver visa upp försäljningsvinstkalkyl eller göra sig av med försäkringar eller lokaler. Då går det enklare och snabbare att anmäla sig som arbetslös. Lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska inte längre föreskriva om avbruten företagsverksamhet, vilket tydliggör de kriterier som den arbetssökande ska uppfylla efter avslutad företagsverksamhet för att få arbetslöshetsförmåner.

Utskottet anser att de föreslagna ändringarna i utkomstskyddet för arbetslösa företagare är viktiga och behövliga och att de undanröjer onödiga skillnader i villkoren för företagare och löntagare. Samtidigt framhåller utskottet att företagsverksamhet dels ger möjlighet till vinst, dels innebär risk för förlust, och att den här risken inte bör kompenseras med arbetslöshetsersättningar.

Företagare som jämföras med löntagare

Med företagare som kan jämföras med löntagare avses personer som utför arbetsprestationer på basis av uppdragsavtal och vars arbetsprestation på grund av sin osjälvständiga karaktär liknar arbete som utförs av löntagare. Därför är det motiverat att utkomstskyddet för arbetslösa på den här punkten är så likadant som möjligt som för dem som utför samma eller liknande arbete som löntagare.

Enligt lagförslaget ska definitionen på företagare som jämföras med löntagare luckras upp bland annat på det sättet att uppdragsgivarna får vara flera och att arbetet inte måste ha utförts under uppdragsgivarens ledning och övervakning. I motiveringen står det att det lilla antalet uppdragsgivare bör bero på branschens karaktär och arbetsmetoder och att arbetssökande inte kan betraktas som företagare som jämföras med löntagare bara därför att uppdragsgivarna är få t.ex. på grund av att efterfrågan är liten. Bestämmelsen kräver dessutom att företagaren inte har något särskilt verksamhetsställe.

Sakkunniga har uppgett att begränsningarna i branschens karaktär och arbetsmetoder i hög grad kan försvåra tillämpningen av bestämmelsen. Begränsningen i fråga om verksamhetslokal kan oskäligt särbehandla företagare som bedriver tillverkning och behöver lokaler för tillverkning och lagring jämfört med företagare som kan arbeta i en lokal åtskild från en bostad.

Utskottet ser det som mycket viktigt och behövt att definitionen av företagare som jämföras med löntagare luckras upp. Men de strikta begränsningarna i definitionen kan leda till att bestämmelsen mycket sällan blir tillämplig och att målen inte nås när det gäller att förbättra utkomstskyddet för arbetslösa företagare som jämföras med löntagare och likabehandla personer som utför så kallat eget arbete som löntagare respektive som företagare.

Utskottet uppmanar social- och hälsovårdsutskottet att undersöka om restriktionerna kan slopas eller lindras så att tillämpningen underlättas. Samtidigt lyfter utskottet fram att det noga bör bevakas hur ändringarna fungerar och att åtgärder bör vidtas om bestämmelserna om utkomstskydd för arbetslösa företagare som jämföras med löntagare fortfarande hotar att tillämpas mycket sällan.

Utkomstskyddet för arbetslösa familjemedlemmar till företagare

Företagares familjemedlemmar som betraktas som löntagare ska kunna få arbetslöshetsförmån för permitteringstiden, om företaget också permitterar andra anställda och familjemedlemmen

inte har haft bestämmande inflytande i företaget. Ändringen råder bot på den obefogade skillnaden i social trygghet för löntagares respektive företagares familjemedlemmar.

Utskottet anser att ändringen är motiverad och angelägen.

Ändå kommer det fortfarande att finnas stora skillnader i den sociala tryggheten för familjemedlemmar till löntagare respektive företagare och de kan leda till oskäliga situationer. Kravet på att en utomstående arbetstagare måste permitteras samtidigt som en familjemedlem till företagaren är inte rättvist vare sig för den utomstående arbetstagaren eller familjemedlemmen som ska bli permitterad. Familjemedlemmar som jobbar i företag som inte har utomstående anställda kommer fortfarande att ha de sämsta möjligheterna till arbetslöshetsersättning.

Det är påkallat att utkomstskyddet för arbetslösa familjemedlemmar till företagare utvecklas vidare med sikte på att företagarens risk inte obefogat ska omfatta makar och barn som inte har någon andel i företagsverksamheten.

Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte

Till arbetssökande som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ska arbetslöshetsförmåner enligt lagförslaget kunna betalas ut oberoende av skyldigheten att vara i arbete och begränsningen i anknytning till yrkesutbildningen. Under tiden för annan sysselsättningsfrämjande service kan förmåner redan i nuläget betalas ut trots begränsningarna.

Förslaget innebär att villkoren för utkomstskydd för arbetslösa som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte blir mer identiska med villkoren för dem som deltar i annan sysselsättningsfrämjande service. Utskottet anser att den här utvecklingen är mycket viktig och att resten av de bestämmelser som särbehandlar dem som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte bör ändras så att villkoren blir desamma som för dem som deltar i annan sysselsättningsfrämjande service.

I 12 kap. 2 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska det föreskrivas att väntetiden för ar-

betsmarknadsstöd uppnås när den arbetslösa i 21 veckor har deltagit i annan sysselsättningsfrämjande service än arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. I 10 kap. 2 § 4 mom. ska det stå att ingen arbetslöshetsförmån betalas för den tid den arbetslösa deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, om han eller hon inte har rätt till arbetslöshetsförmån på grund av väntetiden.

Utskottet ser det som angeläget att social- och hälsovårdsutskottet undersöker om begränsningarna i fråga om väntetiden kunde slopas så att de som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte får arbetslöshetsförmån för väntetiden på samma grunder som de som deltar i annan sysselsättningsfrämjande service. Enligt utskottets uppfattning skulle likabehandlingen vara ett incitament för långtidsarbetslösa och partiellt arbetsföra att delta i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och bidra till att de som har det svårast på arbetsmarknaden får rehabilitering och kommer in på arbetsmarknaden.

Den slopade gruppermitteringen

Utskottet anser det befogat att gruppermitteringen slopas. Det är viktigt att de permitterade omfattas av arbets- och näringsbyråns tjänster framför allt om risken finns att permitteringen drar ut på tiden. Ändringen förtydligar reglerna för och snabbar upp utbetalningen av arbetslöshetsersättningar.

För att följderna inte ska bli att arbets- och näringsbyråerna får oskäligt mycket extra arbete och blir överbelastade är avsikten att webbtjänsten ska utvecklas så att de permitterade i regel registrerar sig som arbetssökande på webbtjänsten. Också en del av de arbetskraftspolitiska utlåtandena kan ges automatiskt.

Det är viktigt att arbets- och näringsbyråernas personella resurser så effektivt som möjligt kan användas för att organisera tjänster för arbetslösa arbetssökande. Därför är det nödvändigt att webbtjänsten fungerar och kan börja användas genast när lagen träder i kraft.

Genom att förbättra webbtjänsten bör man se till att de permitterade lätt kan registrera sig som arbetssökande via webben och inte går miste om sina rättigheter på grund av misslyckad registrering. Utskottet understryker att det noga bör bevakas hur webbtjänsten fungerar och att åtgärder genast bör vidtas om det uppstår problem. De permitterade som inte vill eller kan använda webbtjänsten bör erbjudas möjlighet att registrera sig genom att besöka eller ringa till arbets- och näringsbyrån eller använda något annat sätt att registrera sig som bättre lämpar sig för dem.

Frånvarokontrollen

Kontrollen av frånvaro från sysselsättningsfrämjande service ska förenklas så att arbets- och näringsbyrån inte längre ger den som betalar ut förmånen något bindande arbetskraftspolitiskt utlåtande, om frånvaron beror på den arbetssökandes egen arbetsoförmåga eller ett under 10-årigt barns sjukdom.

Kontrollerna av frånvaro från sysselsättningsfrämjande service är mycket arbetsdryga för både arbets- och näringsbyråerna och de som betalar ut förmånen. Folkpensionsanstalten fick in totalt 105 520 arbetskraftspolitiska utlåtanden om frånvaro 2011 och fattade 62 256 beslut om arbetslöshetsersättningar utifrån dem. Den föreslagna ändringen innebär att utbetalaren tar över en del av arbets- och näringsbyråernas arbete med utredningar. Men den är välkommen om utbetalningen snabbas upp tack vare den.

Utskottet anser att bestämmelserna om konsekvenserna av frånvaro i lagen om utkomstskydd för arbetslösa bör förenklas och tydliggöras. Dagens förfarande belastar oskäligt mycket olika myndigheter också efter att ändringen trätt i kraft. Det är angeläget att undersöka om bestämmelserna kan ändras så att enstaka frånvarodagar inte påverkar utbetalningen av förmåner men att fortsatt frånvaro kan leda till avbrott i servicen. Då minskar myndigheternas arbetsbörda väsentligt, men de arbetslösa får incitament att aktivt delta i servicen.

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 23 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
medl. Sanni Grahn-Laasonen /saml
Anna Kontula /vänst
Jari Lindström /saf
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Elisabeth Naucélér /sv
Kristiina Salonen /sd
Mikko Savola /cent
Eero Suutari /saml
Katja Taimela /sd
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.