

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2012 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 8 november 2011 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa och vissa lagar som har samband med den (RP 111/2011 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Timo Meling, arbets- och näringsministeriet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Raija Huhtanen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om offentlig arbetskraftsservice, lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, lagen om utkomststöd och lagen om sjömanspensioner ska ändras.

Det system med påföljder inom utkomstskyddet för arbetslösa som regleras i lagen om utkomstskydd för arbetslösa görs klarare. Syftet är samtidigt att med hjälp av påföljdssystemet effektivare än förr styra och uppmuntra de arbetsökande till att aktivt söka arbete och förbättra sina förutsättningar för att bli sysselsatta.

I lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås att bestämmelsen om att en arbetssökande i

princip inte har rätt till arbetslöshetsförmåner under tiden för en utlandsresa upphävs.

Dessutom föreslår regeringen att bestämmelserna om utfärdande av ett arbetskraftspolitiskt utlåtande och ordnandet av utkomstskyddsombudets uppgifter i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ska ändras.

Lagarna avses träda i kraft våren 2012.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen lagförslagen mot grundlagens 9 § 2 mom., 18 § och 19 § 2 mom. Enligt regeringen är förslagen genomgående sådana att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Villkoren för utkomstskydd för arbetslösa

I 2 a kap. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås bestämmelser om förfaranden som är arbetskraftspolitiskt klandervärda och som leder till förlust av arbetslöshetsförmåner. Villkoren för utkomstskydd för arbetslösa ska bedömas utifrån grundlagens 19 § 2 mom. om vars och ens rätt att få sin försörjning tryggad. Utskottets 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 GrUU 50/2005 rd och de utlåtanden som nämns där). Inom utkomstskyddet för arbetslösa kan det 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. Utskottet har också godkänt perioder utan ersättning som sanktion. Att som sanktion fränkänna en stödtagare rätten till en förmån bör dock i materiellt hänseende 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 (se GrUU 43/2001 rd och GrUU 46/2002 rd).

Bestämmelserna i det nya 2 a kap. bygger i långa stycken på gällande lagstiftning som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan, och regeringen föreslår inga helt nya villkor eller sanktioner för arbetslöshetsförmånerna. Eftersom förslagen i det stora hela tydliggör och förbättrar den arbetssökandes rättstrygghet och bidrar till större likabehandling av de arbetssökande, har utskottet ingenting att invända mot dem.

I 2 a kap. 10 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås bestämmelser om sanktioner för vägran att utarbeta eller revidera en sysselsättningsplan. En arbetssökande som i dagsläget utan giltig orsak vägrar göra upp en sysselsätt-

ningsplan, förlorar i princip rätten till arbetslöshetsförmåner under 60 dagar. Enligt den föreslagna 10 § är tiden utan ersättning alltid minst 30 dagar, men förlängs tills den arbetssökande medverkar i att upprätta planen. Om en arbetssökande kategoriskt utan giltig orsak vägrar att utarbeta en sysselsättningsplan leder det till förlust av arbetslöshetsförmåner tills han eller hon deltar i uppgörandet av planen. Utskottet har i ett annat sammanhang ansett att en ersättningsfri period på exempelvis fem månader är jämförelsevis lång när det handlar om en sanktion som följer av den arbetssökandes agerande (GrUU 50/2005 rd).

Behörig arbetskraftsmyndighet

I lagförslag 1 och 2 talas det på många ställen om "arbetskraftsmyndighet" i stället för arbets- och näringsbyråer. I t.ex. 1 kap. 4 § och 11 kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreslås det att det är "arbetskraftsmyndigheten" som ska ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. I 11 kap. 2 § i samma lag åläggs förmånstagaren att underrätta "arbetskraftsmyndigheten". Men lagförslagen saknar bestämmelser om vad "arbetskraftsmyndighet" avser i praktiken. Enligt motiven innebär ändringen att också någon annan enhet inom arbets- och näringsförvaltningen än arbets- och näringsbyrån kan utfärda t.ex. arbetskraftspolitiska utlåtanden. Arbets- och näringsministeriet ger ut anvisningar om i vilka fall någon annan än arbets- och näringsbyrån får ge utlåtande. Främst handlar det om situationer där rätten till utkomstskydd för arbetslösa upphör till följd av kontakt från den arbetssökandes sida och korrigering av utlåtanden efter kontakt från förmånsbetalarens sida, då detta inte är förenat med arbetskraftspolitisk prövning. I praktiken skulle sådana utlåtanden kunna ges t.ex. av den rikstäckande telefontjänsten Jobblinjen (s. 9 och 19 i motiven).

Förslaget måste bedömas utifrån 2 § 3 mom. och 21 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I 21 § 1 mom. ges var och en rätt

att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden handlar om att utöva offentlig makt, även om utlåtandet inte är förenat med arbetskraftspolitisk prövning. I utlåtandet, som är bindande till sin karaktär, tas i det specifika fallet ställning till huruvida de allmänna arbetskraftspolitiska kriterierna för arbetslöshetsförmån uppfylls.

Inte minst i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (se GrUU 21/2009 rd, GrUU 19/2009 rd och de utlåtanden som nämns där). Enligt utskottet uppfyller förslaget inte de kriterierna. Därför är villkoret för vanlig lagstiftningsordning att lagen

om utkomstskydd för arbetslösa preciseras på de ovan nämnda punkterna. Om det finns behov av att i vissa fall överlåta på någon annan enhet inom arbets- och näringsförvaltningen än arbets- och näringsbyrån att utfärda arbetskraftspolitiska utlåtanden, kunde det i lagen tas in uttryckliga bestämmelser om grunderna för detta och ministeriet ges befogenhet att utfärda förordning om de enheter som denna uppgift hör till. Av den föreslagna 11 kap. 2 § bör också tydligt framgå vilken myndighet förmånstagaren ska underrätta.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot 1 kap. 4 § och 11 kap. 2 § och 4 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 7 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Jukka Kopra /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.